

A M. TUD. AKADÉMIA
JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK
KIADVÁNYSOROZATA 6. SZÁM.

AZ ÁLLAMÉLET NÉHÁNY FŐBB KÉRDÉSE

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS

IRTA

POLNER ÖDÖN

RENDES TAG

FELOLVASTA A M. TUD. AKADÉMIA II. OSZTÁLYÁNAK 1931 MÁJUS 11-ÉN
TARTOTT ÜLÉSÉN.

A M. T. AKADÉMIA
FÖTTIKARI HIVATALA

BUDAPEST.

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

1935.

A M. TUD. AKADÉMIA JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK
KIADVÁNSOROZATÁBAN MEGJELENT:

BUZA LÁSZLÓ: *A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében.* Budapest, 1930.

VITÉZ MOÓR GYULA: *A jogi személyek elmélete.* Budapest, 1931.

ANGYAL PÁL: *Közüvélemény-büntetés.* Budapest, 1933.

FINKEY FERENC: *Büntetéstani problémák.* Budapest, 1934.

CONCHA GYÖZŐ: *60 év tudományos mozgalmái között.* II. kötet. 1935.

POLNER ÖDÖN: *Az államélet néhány főbb kérdése.* Budapest, 1935.

A M. TUD. AKADÉMIA
JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK
KIADVÁNYSOROZATA 6. SZÁM.

AZ ÁLLAMÉLET NÉHÁNY FŐBB KÉRDÉSE

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS

IRTA

POLNER ÖDÖN

RENDES TAG

FELOLVASTA A M. TUD. AKADÉMIA II. OSZTÁLYÁNAK 1931 MÁJUS 11-ÉN
TARTOTT ÜLÉSÉN.

A. M. T. AKADÉMIA
FÖTTÉRARI IIVATÁLA

BUDAPEST.

KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

1935.

112537



Pápa, 1935. Főiskolai könyvnyomda. (Felelős vezető Nánik Pál.)



TARTALOM.

1. Bevezetés — — — — —	5
------------------------	---

I. Az állam alkotó részei.

2. Alkotórészek általában — — — — —	5
3. Nép és uralkodó mint államalkotórészek — — — — —	7
4. Nép és népesség — — — — —	7
5. Nép szabatos fogalma — — — — —	9
6. Nép és nemzet — — — — —	10
7. Nemzet szabatos fogalma — — — — —	11
8. Nemzet és állam — — — — —	12
9. Nemzetiség — — — — —	14
10. Népfaj — — — — —	15
11. Nemzetileg homogén és heterogén államok — — — — —	17
12. Vezető és alárendelt nemzet — — — — —	19
13. Nemzeti heterogeneitás okai: Honfoglalás — — — — —	21
14. Nemzeti heterogeneitás okai: Terjeszkedés — — — — —	22
15. Nemzeti heterogeneitás okai: Betelepülés — — — — —	24
16. Nemzetileg heterogén államok igazolása — — — — —	24
17. Vezető nemzet igazolása — — — — —	27
18. Osztályok a népben — — — — —	30
19. A nép körének meghatározása — — — — —	31
20. Uralkodó és nép; uralkodó és nemzet — — — — —	33
21. Uralkodó jogi állása — — — — —	35
22. Uralkodó passzív és aktív államalkotó minősége — — — — —	35
23. Nép és uralkodó viszonya — — — — —	36
24. Uralkodói állás elnyerése — — — — —	38
25. Az államforma az állam alkotórészeinek kérdése — — — — —	42

II. Az állami szervezet belső szerkezete.

26. Az állami szervezet — — — — —	43
27. Elemi és alkalmazott szervek — — — — —	44
28. Elemi szervek testületi és egyéni formája — — — — —	45
29. Közvetlen és közvetett népi szervek — — — — —	46
30. Közvetlen népi szervek kiválogatásának általános módja — — — — —	46

31. Közvetlen népi szervek kiválogatásának különleges módjai	—	48
32. Képviselői szervek	— — — — —	50
33. Kötött képviselői szervek	— — — — —	51
34. Független képviselői szervek	— — — — —	52
35. Képviselői szerv és választás	— — — — —	53
36. Választás útján kiválogatott közvetlen elemi szervek	— —	54
37. Képviselői szerv jellegére vonatkozó régebbi felfogás	— —	56

III. Az állami hatalom megnyilvánulásai.

38. Az akaratelmélet és ennek elégtelensége és mellőzhetősége	—	57
39. Az állami hatalom gyakorlásának két iránya (befelé és kifelé)		58
40. A hatósági ténykedés: közigazgatás és igazságszolgáltatás	—	58
41. Államhatalmi szabályalkotás	— — — — —	60
42. Kormányzás	— — — — —	61
43. A kormányzás megkülönböztetése a közigazgatástól	— — —	63
44. Törvényhozás	— — — — —	65
45. Az állam megalkotottságának rendje és annak meghatározása		66
46. Alkotmányjog és közigazgatási jog	— — — — —	67
47. Az állami szervek megalkotása	— — — — —	68
48. A szervek megalkotásával kapcsolatos kormányzati ténykedés		70
49. A szervek működésének lehetősége iránti gondoskodás	— —	71
50. Az állam határain kívülre irányuló hatalomkifejtés	— — —	72
51. A kormányzati ténykedés központi helyzete	— — — —	73

Az államélet néhány főbb kérdése.

1. Az állami élet és állami szervezet bármily részletkérdésével foglalkozunk is, tisztában kell lennünk az alapvető fogalmakkal. Az állami élet alapvető fogalmait fejtegető igen nagyterjedelmű tudományos irodalomnak ismertetésére és bírálatára nem terjeszkedem ki. Az eszmék harca régi s közkeletű felfogások és újabban felmerült nézetek között most is folyik, de bármily érdeklődéssel is bírna ez eszmék harcának ismertetése, azt mellőzöm.

Itt és ez alkalommal a saját felfogásomat kívánom vázolni nagy vonásokban némely kérdésre nézve, mely felfogás hosszú idő óta alakult ki bennem és szilárdult meggyőződéssé több tekintetben eltérően eddigi közkeletű, sőt népszerűvé vált felfogásokkal és talán némi tekintetben megegyezően egyes újabb nézetekkel, de azoktól teljesen önállóan. Egyik részét nézeteimnek már 38 évvel ezelőtt megjelent dolgozatomban (A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban, Jogi Szemle, 1893. évf.) kifejtettem. Alapjait képezik azok annak a rendszernek, amelyben bármely állam és így hazánk alkotmányjogát is tárgyalandónak tartom.

Az államéletnek és az állami szervezetnek különösen három alapvető mozzanatával kívánok foglalkozni, nevezetesen az állam alkotórészeivel, az állami szervezet belső szerkezetének lényeges különbségeivel és az állami hatalom megnyilvánulásaival.

I. Az állam alkotórészei.

2. Az állam alkotórészeinek kérdése az állam összetételével kapcsolatos. Miből és kiből áll az állam? Nem az, hogy mi szükséges ahhoz, hogy az alkotórészekből állam legyen. Az államnak alkotó részeiből való keletkezéséhez és fennállásá-

hoz szükséges mozzanatok és körülmények az állami életnek mint jelenségnek feltételei, de a jelenség tárgyának nem alkotórészei.

Az állam alkotórészei nagyon elterjedt meghatározás szerint a terület, a nép és a főhatalom. Ám a főhatalom nem alkotórész; feltétele az állami létnek, nélküle nincs állam, és így alkotórésze a fogalommeghatározásnak, de nem ama jelenség tárgyának, mit államnak nevezünk.

A területet nagyon megszoktuk az állam alkotórészének tekinteni s kétségtelen, hogy ma állam és területe annyira összefonódtak, hogy államot terület nélkül el sem képzelhetünk.

Az államokat területük szerint nevezzük el; területük szabja meg hatalmuk kiterjedését és hatalmuk alapjai között a legelső és szinte döntő helyet foglalja el. Az államnak terjeszkedő törekvéseire, más államokkal való viszonyaira vonatkozólag, a területnek elsőrendű fontossága van. Mégis egészen szorosan véve a kérdést és szabatosan beszélve, a területet az állami élet egyik lényeges, azt igen nagy mértékben befolyásoló körülményeül és feltételéül kell tekintenünk, de az állam alkotórészének szintén nem minősíthetjük. Az állam emberekből, helyesebben személyekből áll; az embereknek, illetve személyeknek bizonyos kapcsolata, személyösszeség, melynek bizonyos állapota van s ez állapotnak feltétele a terület is; de a személyösszeségnek alkotó elemei, alkotórészei csak személyek lehetnek.

Ha a területről mégis mint az állam alkotórészéről beszélünk, a személyi alkotóelemektől való megkülönböztetésül csakis mint dologi alkotórészt tüntethetjük fel.

Meg kell jegyezmem, hogy midőn az államot személyek összeségének jelzem, a személy fogalmát mint jogi fogalmat használok s azt hiszem ez a tulajdonképeni, eredeti jelentősége. A pszichológiában, pedagógiában stb. használt személyfogalom alighanem ennek az eredeti jogi személyfogalomnak a származványa, módosulása.

A személy, persona, jelentette a római jog szerint azt az embert, aki jogképességgel bír s ennélfogva jogalany lehet, ellentétben azzal az emberrel, aki nem bírván jogképességgel, nem lehet jogok alanya, hanem csak jogok tárgya; aki tehát dolog, res.

Dolog, res, a rabszolga. Személy pusztán a szabad ember,

s ilyen személyekből, s nemcsak emberekből álló összeség az állam.

3. Az állam személyi alkotórészéül általában a népet szokás tekinteni. A nép kétségtelenül lényeges alkotó része az államnak, de rajtakívül lehet más személyi alkotórésze is.

Az állam személyi alkotórészei mindazok a személyek, akikből az állam áll, akik az államhoz tartoznak. Az egyes személyek az államhoz kétféle jogállásban tartozhatnak. Először mint alattvalók, akik az állami szervezet által kifejtett hatalomnak kisebb-nagyobb mértékben alá vannak vetve, nem mint rabszolgák, de mint személyek. Ezek maguk is lehetnek az állami hatalmat kifejtő szervezetnek tagjai és így maguk is részesülhetnek az állami hatalomban, de annak ilyenkor is alá vannak rendelve, tehát mindig egyúttal alattvalók is.

A másik jogi állás, amelyben valamely személy az államhoz tartozhatik, az uralkodói. Az uralkodó hozzátartozik az államhoz, része annak, de nem alattvaló; ellenkezőleg mindig hatalmat gyakorló szerv is, de úgy, hogy ő soha sincs az állami hatalomnak alávetve, még akkor sem, ha hatalmat nem gyakorol, tehát sohasem alattvaló.

Ezért kell az uralkodót mint külön államalkotó részt az alattvalók összesége, vagyis a nép mellett megkülönböztetni.

4. Mielőtt a népet és uralkodót mint államalkotó elemet külön-külön s azután a két elemnek egymáshoz való viszonyát venném szemügyre, mindenekelőtt a terminológiát kívánom tisztázni.

A szabatos terminológiának a tudományos életben nagy fontosságot tulajdonítok. A mindennapi életben gyakran használunk oly fogalmakat, melyek a tudományos megkülönböztetések alapján nem fogadhatók el. De a tudományos életben is gyakran hiányzik az egyetértés egyes fogalmak tekintetében s ennél fogva ugyanazon kifejezéssel megjelölt fogalmakból gyakran egészen eltérő következtetések vonhatók le. A tudományos tételek felállításánál és az abból vont további következtetéseknél tehát szükséges az egyes fogalmakat pontosan és szabatosan meghatározni.

Az állami élet egyes kérdéseivel és pedig épen az állam alkotórészeinek kérdéseivel kapcsolatban több oly fogalom van, melyeknek jelentésére nézve a nézetek nem egyöntetűek s ame-

lyek hol ilyen, hol olyan értelemben használtatnak. Ilyen fogalmak a nép, népesség, nemzet, nemzetiség, népfaj fogalmai, tehát azok, amelyekkel lépten-nyomon találkozunk a tudományos életben is anélkül, hogy jelentésükre nézve épen a tudományos világban egyöntetűség uralkodnék.

Ezért tartom szükségesnek, hogy e fogalmakkal szemben a terminológiát tisztázzam, illetve megállapítsam, hogy eme kifejezéseket milyen értelemben használom s hogy ez értelmezést indokoljam.

E terminológia megállapításánál kiinduló pontul lehetőleg mindig az illető kifejezés eredeti értelmét veszem.

Népnek nevezem az alattvalók vagy állampolgárok összességét. Az alattvaló kifejezésnek szinonimuma az állampolgár. Mind a kettő a személyeknek ugyanazt a körét jelenti; s a két kifejezés csak abban tér el egymástól, hogy ugyanannak a viszonynak különféle két jellemvonását tünteti fel. Az »alattvaló« kifejezés főként az állami hatalomnak való alárendeltséget, míg az »állampolgár« inkább az államhatalom által adott jogosultságot akarja kidomborítani.

E két kifejezésnek idegen nyelven a »subjectus« és a »civis«, a francia, olasz és angol nyelvekben pedig ezeknek a származékai felelnek meg. Harmadik megnevezés is használtatik e viszonyra a diplomáciai francia nyelvben, t. i. a »ressortisant«, aminek a németben a »Staatsangehöriger« felel meg. Ez viszont pusztán az államhoz tartozandóságot juttatja kifejezésre, amit a magyarban talán leginkább a »honos« szó jelöl meg.

Eléggé elterjedt nálunk is, de a külföldön is tudományos munkákban az a gyakorlat, hogy az állam emez alkotó eleméről szólván, a népesség kifejezést használják. Ámde a népesség szó egész mást jelent. Statisztikai, gazdasági, földrajzi fogalom s nem államtani, sem közjogi. Népesség általában azoknak az embereknek az összesége, akik valamely időpontban, valamely területen laknak vagy tartózkodnak, tekintet nélkül ama jogi kötelekre, amelyben ama területtel vagy ahhoz kapcsolódott hatalmi szervezettel vannak. Az állam népessége szintén azoknak az összesége, akik az állam területén laknak vagy tartózkodnak, de tekintet nélkül arra, hogy azok az állam polgárai vagy sem. A népesség tehát magában foglalja az államhoz nem tartozó

külföldieket, valamint azokat, akik a külföldiekhez hasonlóaknak tekintenek, viszont nem foglalja magában a külföldön tartózkodó államhoz tartozókat. Népesség és nép tehát egymást nem fedő fogalmak. A nép egy része élhet külföldön, mégis az államhoz tartozik s a népen kívül mások is élhetnek az állam területén és szaporíthatják népességét.

Népességről beszélni tehát ott, ahol az alattvalók, az állampolgárok összeségét kell megjelölni, hiba!

5. A nép kifejezést abban az értelemben használom, amelyben használták a görögök előbb talán a *πόλις* később (Aristoteles: Politika III. k. IV. f. 1.; IV. k. XI. f. 8.. 9.) a *δῆμος*, a rómaiak pedig a »populus« szavat. Az újkori nyelvekben a »populusnak« a »peuple«, »people«, »popolo« és végül a »Volk« szavak felelnek meg. Kétségtelen, hogy e kifejezéseknek tulajdonítatik más értelem is. Különösen a német »Volk«-nak, de az angol »people«-nek s a francia »peuple«-nek is nem egyszer adatik oly értelem, mely nem valamely államhoz való tartozást, hanem valamely származásbeli avagy nyelvbeli közösséget jelent; azt, amit mi a magyarban a nemzetiség vagy esetleg a nemzet szóval jelölünk.

Nem tartom helyesnek és szerencsésnek ezt a nyelvhasználatot. A »nép«, »demos«, »populus« szóban, mint az államhoz tartozók összeségének megjelölésében semmi sem jelzi a származásbeli, vagy nyelvbeli közösséget.

A »populus« helyes értelmét megadják a »magistratus populi«, »agere cum populo«, »senatus populusque romanus« féle formulák, a »demos« kifejezésnek értelmét, mely eredetileg szűkebb volt, meghatározza az általánosan használt »demokratia«; mind a kettőnek a jelentősége e formulákban az államhoz tartozóknak az összesége. (Gaius szerint: [I. 3.] *populi appellatione universi cives significantur*; Mommsen: Römisches Staatsrecht. III. 1, 4. s köv. l.) S ha még hozzá vesszük, hogy a Hármaskönyvben Werbőczy is helyesen állapítja meg, hogy ez a kifejezés: nép, minden nemest és nem nemest felőlel egyaránt (II. R. 4. c. 1. §. »iste terminus populus: includat omnes nobiles et ignobiles pariter«) s ez általános értelmével szemben kiemeli, hogy ő csak szűkebb értelemben (a nemeseket értve alatta) használja, nézetem szerint nincs okunk, hogy a »nép« kifejezést más és ne abban az eredeti, általános értelemben használjuk.

A »nép«-nek ettől a »populus« fogalmától meg kell különböztetni a köznépnek, plebsnek a fogalmát, amely amattól — miként ugyancsak Werbőczy helyesen megállapítja — úgy különbözik, miként a faj a nem-től (species a genere), vagy a különös az általánostól.

6. A »nép« kifejezés mellett az államhoz tartozók összeségének megjelölésére még egy más kifejezés is használatos, t. i. a »nemzet«. Nálunk Magyarországon majdnem uralkodó felfogás elmélet és gyakorlat terén a »nemzet« kifejezésnek ilyen értelemben való használata.

E felfogás szerint a nép és a nemzet a személyeknek ugyanazt a körét jelentik; a különbség közöttük csak fokozati, amennyiben a nép jelenti valamely közös vérségi vagy eszmei kapcsolattal összekötötteknek olyan sajátos jellegzetű körét, amelynek tagjai vagy nem jutottak még összetartozandóságuknak és jellegzetességüknek tudatára, vagy nem annyira, hogy ebből folyólag állammá szervezkedni bírtak volna; míg a nemzet jelenti ugyanazoknak körét akkor, ha már a jelzett öntudatra eljutottak és állammá szervezkedni bírtak.

Látnivaló, hogy e felfogás szerint a nemzet fogalma tulajdonképp azonosul az állammal, vagy azzal legalább is válatlan kapcsolatban van olyképp, hogy az állam mindig valamely nemzet hatalmi szervezetét képezi s állami szervezet vagy arra való törekvés nélküli nemzet nincs.

A nemzet fogalmának azonban ezenkívül igen sok más magyarázata is van. Mondhatnók, hogy alig van fogalom, melynek értelme tekintetében annyira széttagozók volnának a vélemények, mint a nemzetére nézve.

Nem tartom szükségesnek, hogy e nézetek ismertetésére és bírálatára helyütt kiterjeszkedjem, helyütt csupán ama nálunk ma elterjedt felfogást vehetem figyelembe.

Habár e felfogást igen kiváló s általam is nagyrabecsült tudósaink és tagtársaink vallották és vallják, a magam részéről nem tehetem magamévá. Nem, mert mind a »nemzet« szó eredete, mind az azzal egybekötött és kapcsolatos jelentőségek más értelemre mutatnak és mert gyakran ebben a más értelemben is használtatik. A többféle értelem közül pedig helyesebbnek tartom ez utóbbit, melyre maga a szó eredete, valamint a vele kapcsolatos többi jelentőségek is rámutatnak és végül,

mert az államhoz tartozók összeségének jelzésére meg van és alkalmas a »nép« kifejezés. Ama fokozati különbség jelzésére pedig, mely valamely összetartozandóságának és jellegzetességének öntudatára nem jutott és arra már eljutott és állammá szerveződött népi kapcsolat között van, szükségtelennek látszik külön szó alkalmazása és fogalom szerkesztése; e fokozati különbség egyszerűen jellemezhető oly módon, mint minden más fokozati különbség.

A magasabb fokozat el vagy el nem érése annyira viszonylagos és változékony mozzanat, hogy már ez a körülmény indokolja, hogy a csak fokozatban különböző két jelenség között fogalombeli különbséget ne tegyünk.

Az államnak némely újkori nyelvben (a franciában, angolban) a nemzet fogalmával való helyettesítése pedig oly sajátos történelmi körülményeknek és ezekkel kapcsolódott, tudományosan nem mindig megalapozott felfogásoknak a következménye, melyet nekünk nincs okunk követni és a tudományos szabatoság szempontjából kerülnünk kell.

7. Milyen értelmet lehet tehát helyesen tulajdonítani a »nemzet« kifejezésnek? E kifejezésnek a görög nyelvben az „*ἔθνος*“ néha „*γένος*“ (Aristoteles: Politika, IV. II. 5, 6; IV. IV. 7; IV. V. 1, 2), a latinban a »gens«, majd a »natio« szó felel meg. Az újkori modern nyelvek, a szlávok kivételével, mind a latin »natio«-ból származtatott szavat alkotnak, míg a szlávok, amennyire tudom, a »natio«-val szorosán véve rokonértelmű »narod« szóval (aminek magyar szó szerinti értelme: születmény), illetve módosításaival adják vissza a jelentőségét.

A »gens«, a »natio«, a »nemzet«, a »narod« szavak a származásra mutatnak. Eredeti értelmük kétségtelenül a nemzessel, a születéssel összekötöttek összesége volt. Azonban ez az értelmük idővel teljesen megváltozott, amennyiben a nemzés, születés összekötő mozzanatának helyébe valami külsőleg felismerhető oly mozzanat lépett, amelynek okát szintén a származás közösségében képzelték s képzelik és keresik gyakran még most is, de amelynek oka és összekötő hatása a származás mellett más is volt, és pedig úgy, hogy a származás közösségének ténye mindinkább kevesbedett, a másik összekötő mozzanat hatása mindinkább növekedett és erősödött. Ez a másik összekötő mozzanat az együttélésből, egymással való kölcsönös

szellemi érintkezésből eredő közös művelődés, mindenirányú közös kultúra, melynek egyik legfőbb terméke a közös nyelv. A közös művelődés és közös nyelv, más körülményeknek, különösen a közösen átélt multnak hatása alatt is, az együvé tartozásnak érzetét ébresztette, összekötő kapcsot képezett azok között is, akiket a származás közössége, vagy vérségi kapocs nem kötött éssze és ma e közös művelődéssel és közös nyelvvel és az ebből fakadó közös érzülettel összekapcsoltaknak összeségét nevezzük nemzetnek. Ennek egyik legnyomatékosabb kifejezője az, hogy ma az egyes nemzeteket nem nevezzük sem arról a közös ősről, akitől származottnak képzeltek talán magukat valamikor, mint p. o. a hellenek Hellentől; sem arról az országról, amelyben államot alkotnak, hanem a nyelvről, amelyen gondolataikat és érzelmeiket fejezik ki. Nem beszélünk Magyarország, Németország, Anglia, Itália, Hiszpania nemzeteiről, hanem a magyar, a német, az angol, az olasz, a spanyol nemzetről, amikor e jelzők egyúttal nyelvet is jelentenek.

És ennek igen jellemző kifejezése az az ismeretes mondás is: »Nyelvében él a nemzet«.

Hogy e művelődési és érületi közösséget csak akkor minősítsük nemzetté, ha az már az állami szervezkedésre eljutott, vagy arra törekszik, azt e fogalom kifejlődésének menete alig indokolja; hogy e közösségre pedig a »nép« megjelölés már nem alkalmazható, arról már fentebb volt szó.

Az előadottakból kitűnik, hogy a »nép« közjogi kapcsolatot jelentő közjogi fogalom; a »nemzet« művelődési kapcsolatot kifejező kulturális és nem jogi fogalom, s részemről e tekintetben lényegileg helyesnek tartom azt a felfogást, melyet még a mult század államtani irodalmában a svájci Bluntschli elfoglalt. (Lehre vom modernen Staat, 5. kiadás, I. 9. s köv. 1.)

8. Milyen kapcsolatban van már mostan a nemzet az állammal és az államhoz tartozókkal, a néppel.

Nemzeti együttérzés és öntudat hozhat létre államot, lehet az államalakulásnak alapja és annak csakugyan egyik főtényezője; viszont az állami szervezetben való együttélés vezethet egységes nemzet megalakulására és vezethet más nemzettől való elkülönülésre és új nemzet létrejövetelére, nemzet és állam, valamint nemzet és nép fogalmai azonban mégsem fedik, hanem keresztezik egymást. Keresztezik olyképen, hogy egy állam-

ban és annak népében lehet több nemzet vagy nemzetrész, másrészt egy nemzet szétszolhatik több államban, ami természetesen nem zárja ki, hogy egy állam csak egy nemzetből álljon és egy nemzet csak egy államot alkosson. A csak egy nemzetből álló államok a *nemzetileg homogén*, a többből állók a *nemzetileg heterogén* államok.

Hogy ez így van, arra példát találni nem kell messze mennünk. Magyarország a megcsonkítás előtt nemzetileg erősen heterogén állam volt. Állott a magyar nemzetből és nem magyar nemzetekből, illetve nemzetrészekből. Közjogi terminológiánk ugyan, így különösen az 1868:XLIV. tc. csak egy nemzetet ismert, míg a többieket nemzetiségeknek minősítette s azokat politikai tekintetben az egységes magyar nemzet alkotórészeiként nyilvánította. Azonban az itt használt »politikai tekintetben egy nemzet« kifejezés, ellentétben a kulturális nemzetnek a sorok között levő jelentőségével, tulajdonképp a népnek közjogi fogalmát jelentette; s hogy nem volt szerencsés formulázás, mutatja az, hogy e törvényünket sikerült külföldön ellenségeinknek oly értelemben félremagyarázni, mintha e törvény Magyarországon csak egy kulturális nemzetet ismert volna el, míg a nemzetiségek létét megtagadta és ennél fogva semmi jogban sem részesítette volna.

Ama felfogással szemben, mely a nemzet fogalmát az államával összekötve az állam népét a nemzet szóval jelöli, hogyan áll a helyzet jelenleg? A trianoni szétदारabolással nemcsak a magyar állam népe, — az 1868:XLIV. tc. terminológiája szerint politikai nemzete — daraboltatott szét, hanem a kulturális nemzet is. E felfogás szerint a Cseh-Tótországnak, Romániának, Jugoszláviának fennhatósága alá került magyarok a cseh-tót nemzetnek, a román nemzetnek és a jugoszláv nemzetnek lettek volna alkotórészeivé. Bizonyára e felfogás szerint is csak a politikai nemzetnek; mert azt hiszem, hogy e felfogás hívei is megegyeznek velem, ha azt állítom, hogy az elcsatolt területeken élő magyarok ma is a magyar nemzet tagjainak érzik és tudják magukat; hogy a magyar nemzet az állami szétदारabolás mellett és annak dacára is egységes magyar nemzetnek tartja magát, melybe az elcsatolt magyarok beletartoznak és azok az érzelmi és szellemi kapcsolatok, melyek az előtt a magyar nemzet tagjaiban meg voltak, ma is összekötik őket;

és végül, hogy az állami hatalmi kényszeren kívül semmi érzelmi mozzanat sem kapcsolja őket a cseh és tót, a román vagy a jugoszláv nemzetekhez és az azok által alkotott államokhoz. Am ha az előbb jelzett politikai nemzet fogalmával szembe helyezzük a kulturális nemzet fogalmát és az új viszonyokból folyó ellentmondásokat ezzel magyarázzuk meg, akkor kérdés, hogy mi szükség az egységes nemzet megjelölést kétirányú fogalom megjelölésére használni és a politikai nemzetnek csak zavarkeltésre, félreértésekre és félremagyarázásokra alkalmas fogalmát felállítani a kulturális nemzet fogalmával szemben; mikor a politikai nemzet fogalmát az állam népének fogalma világosabban és szabatosabban kifejezi.

A példák folytathatók. Lengyel állam a világháború előtt nem volt, de a lengyel nemzet élt; élt három államra felosztva és a lengyel nemzetről, mint élő és ható tényezőről beszéltünk. Másrészt osztrák állam volt és van, de osztrák nemzet nem volt és jelenleg sincs; ilyenről soha sem beszéltünk és nem beszélünk. Az osztrák állam népéhez tartoztak azonban azelőtt a német, a lengyel, az olasz, a román nemzetnek egyes részei, az egész cseh nemzet; míg ma jóformán csak a német nemzet részéből áll. Viszont ki fogja tagadni, hogy Ausztriának a németjei ma a csatlakozás minden tilalma dacára a német nemzet tagjainak érzik magukat, habár külön állami szervezetben élnek is?

Ép úgy nem lehet beszélni helyesen svájci és belga nemzetekről (dacára annak, hogy Svájc egyik államhatalmi szervnek neve: nemzeti tanács), csak Svájc és Belgium népéről. Amannak népe részben a német, részben a francia és részben az olasz nemzethez, emezé részben a francia, részben a flamand nemzethez tartozik.

9. Hogy a nemzeti kapcsolatnak milyen befolyása van az államalakulásra, a nemzeti különféleségnek milyen hatása van ugyanerre, ezekkel a kérdésekkel jelenleg nem kívánok foglalkozni. Úgy ezek a kérdések, valamint azok, amelyek arra vonatkoznak, hogy milyen hatása van az államalakulásra a területi alakzatnak és a földrajzi helyzetnek, az államtannak igen fontos, de sajnos mindezt ideig elhanyagolt részei. Talán lesz még alkalmam erre vonatkozó nézeteimet kifejteni, most azonban folytatom a felvetett terminológiának a kérdéseit, meg-

jegyezvén, hogy alábbiakban a »nemzet« kifejezést általában a kulturális nemzet értelmében használom.

A nemzetileg heterogén államok több nemzetből vagy nemzetrészből állanak. Szokás e nemzeteket vagy nemzetrészeket »nemzetiségek«-nek nevezni és azután különbséget tenni a nemzeti és nemzetiségi államok közt.

A »nemzetiség« szó eredeti értelme szerint tulajdonságot jelent; valamely nemzethez való hozzátartozást, a nemzet jellemvonásaival való felruházottságot.

Később átvitt értelemben a tulajdonságot jelentő szót a közös tulajdonsággal, vagyis közös nemzetiséggel összekötötték összességére alkalmazták, tehát arra a személykörre, amelyet a fentebb előadottak szerint a nemzet szóval jellemeztem; de a nemzet fogalmától való megkülönböztetésül azzal a megszorítással, hogy a nemzetiség szemben a nemzettel csak olyan nemzetrészt vagy akár egész nemzetet is jelent, amely egy másik nemzet által alkotott, avagy azon alapuló állam népének része, de ott nem foglal el ama másik nemzetéhez hasonló fontos helyet az államalkotás szempontjából. A »nemzetiség« megjelölésnek, mint személykörnek fogalmában tehát a kulturális kapcsolat és tulajdonság mellett már a politikai jelentőség és közjogi helyzet is kifejezésre jut. Épen azért vele szemben használva a »nemzet« kifejezést, ez is politikai jelentőséget nyer, t. i. vagy annak a kulturális kapcsolatnak jelentőségét, amely a nemzetiségekkel szemben magasabb, feljebb való, mondjuk irányító, vezető állást foglal el, vagy pedig az államhoz tartozók összeségének, a népnek jelentőségét, azét, amit, mint fentebb láttuk, gyakran »politikai nemzetnek« neveznek. Ez utóbbi esetben azonban a vezető nemzetre, mely a politikai nemzetnek csak egyik része, vagy hiányzik az elnevezés, mert nemzet lévén az egész nép, annak része már nem lehet nemzet, vagy pedig azt is nemzetiségnek kell minősíteni, ami meg is történik nem egyszer, de igen gyakran ellenmondást vált ki azzal az indokolással, hogy a vezető közösséget a »nemzet« megjelölés illeti.

10. Az itt vázolt ellenmondások kikerülése végett felmerült a »népfaj« elnevezés a nyelvközösség által összekapcsoltakra vonatkoztatva. Amíg a magyar közéleti terminológiában beszéltek német, tót, oláh, cseh nemzetiségekről, de nem be-

széltek magyar nemzetről más értelemben, mint az állam egész népéről, addig a magyarul beszélők összességére a többi nemzetiségekkel szembeállítva alkalmazhatónak találták a »magyar népfaj« elnevezést és azután a többi nemzetiségeket is mint német, tót, oláh stb. népfajt emlegették, amely nyelvhasználatban azonban a népfaj már több, mint a nemzetiség, mert már a más államokban élő ugyanazon népfajbelieket is magában foglalja.

Ez a nyelvhasználat támaszkodik némileg arra, hogy az angol és francia nyelvben a »race« szót igen gyakran abban az értelemben használják, mint az épen most jelzett »népfaj« kifejezést. Ennek a terminológiának azonban az a hibája van, hogy a fajra való utalással olyan fogalommal hozza kapcsolatba, amellyel való kapcsolata a valóságban megint nincs meg. A »faj« természettudományi, biológiai; emberekre vonatkoztatva anthropologiai fogalom. Jelenti az egyforma testi és lelki tulajdonságokkal bírónak az összeségét, amely részben a közös származásnak, részben a vérkeveredésnek, vagyis a »tenyészetnek«, akár szándékos, irányított tenyésztésnek, akár csak a véletlen körülmények találkozása folytán előálló tenyészetnek az eredménye és amely más fajoktól az ez által keletkező testi és lelki tulajdonságokkal különbözik.

A faj keletkezése is tehát olyanféle mozzanatokkal van kapcsolatban, milyenekkel a nemzet. Azonban míg a nemzet fogalmából ezeket a mozzanatokot egészen ki kell küszöbölni és nagyrészt már ki is küszöböltettek és a nemzet fogalmának tartalma ma már egészen más, addig a faj fogalmából ezeket a mozzanatokot nem lehet kiküszöbölni, mert kiküszöbölésükkel megszűnik maga a fogalom is.

Amint emberfajok alatt olyan kapcsolatokat értünk, melyek egyforma testi és ebből folyó lelki tulajdonságokkal bírnak, épúgy népfajok alatt is csak ilyen faji tulajdonságok által összekapcsoltakat lehet érteni. Azt az összeséget azonban, amelyet a fenti értelemben ma népfajnak szokás nevezni, nem ily faji, anthropologiai tulajdonságok kötik össze, hanem a kultúrának termékei és következményei, tehát nem természeti, hanem szellemi tulajdonságok.

Népfajoknak lehet talán minősíteni — ha anthropologiai alapon megállapítható a fehér, sárga, fekete, vörös bőrű ember-

fajoknak egymástól való faji különbsége — az ezek körén belül egymástól talán szintén még mindig faji alapon elkülöníthető árja, sémi, ural-altáji stb. névvel megjelölt embercsoportokat; de a mai magyarok, németek, tótok stb. már nem faji alapon különböznek egymástól, már nem népfajok, mert bizonyos, hogy azok, akik ma magyarnak vallják magukat, fajilag nem tartoznak mind a honfoglaló magyarok tisztavérű leszármazói közé és ennél fogva, ha a honfoglaló magyarok fajilag még tisztán ural-altájiak voltak, a mai magyarok már nem mind ural-altájiak, hanem közülük igen sok van, aki az árja vagy éppen sémi népfajhoz tartozik s talán még több, aki az ural-altáji és árja népfaj vegyülékének tekintendő.

Nem faji mozzanatok kötik össze tehát ma a magyarságot, németiséget, tótságot stb., hanem a kultúrának a mozzanatai, elsősorban és legfőképpen a nyelv és azután az érzület.

11. Visszatérve már most a nemzet és nemzetiség fogalmához, lássuk, mit kell érteni a nemzeti és a nemzetiségi államok között; s helyesek-e ezek az elnevezések?

E megkülönböztetést főként a német államtani irodalom tette és teszi meg. Szerinte az a nemzeti állam, amely csak egy nemzetből (vagy a sajátságos, már fentebb jelzett terminológiájuk szerint egy népből) áll; míg nemzetiségi az, amely egy uralkodó nemzet (illetőleg nép) mellett más nemzeteket (illetve népeket) vagy nemzetrészeket is foglal magában.

Ez a megkülönböztetés nem szabatos. Mert ha a nemzetit és nemzetiségit egymással szembe helyezzük és egymástól megkülönböztetjük és nemzetiség alatt azt értjük, amit fentebb jeleztünk s amit e megkülönböztetés szerint is érteni kell, akkor a »nemzetiségi« államnak következetesen csak olyan volna minősíthető, amelyben nemzet nincs, csak nemzetiségek vannak, vagyis amelyeknek egyike sincsen amaz, ú. n. uralkodó nemzet (illetve nép) helyzetében. Lehetnek és vannak ilyen államok is, — ilyen volt Ausztria a szétdarabolásig s ilyen ma is Svájc —, de akkor egyrészt a nemzetiségi, másrészt a nemzeti állam köre és meghatározása egészen más, mint amit az előbb jelzett felfogás nyújt. Ebben az esetben mindazok az államok, amelyek bár több nemzetből vagy nemzetrészből állnak, amelyben azonban egy nemzet vagy nemzetrészt oly állást foglal el, amelyről azt lehet állítani, hogy vezető vagy éppen uralkodó,

az épúgy nemzeti, mint az, amelyben egy nemzeten kívül nincs több. A különbség csak az, hogy ez utóbbi nemzetileg homogén, az előbbi nemzetileg heterogén. Ennélfogva a nemzeti és nemzetiségi állam közötti megkülönböztetésnél helyesebb a nemzetileg homogén és heterogén államok közötti megkülönböztetés, amihez járul azután a nemzetileg heterogén államoknál az a további megkülönböztetés, amely szerint ezek vagy olyanok, amelyekben egy nemzet vagy nemzetrészt vezető, uralkodó állást foglal el, míg a többiek mellette politikailag jelentéktelenebb helyzetben vannak; vagy pedig olyanok, hogy a benne élő nemzetek vagy nemzetrészek egyike sem részesül ilyen elsőbbségben, hanem politikailag valamennyien egyenlő jelentőséggel bírnak, ami azután esetleg az állam közjogi rendjében is kifejezésre jut.

Ezzel eljutottunk az ú. n. vezető, uralkodó, vagy mondjuk: hegemon nemzet fogalmához. Mielőtt azonban e kérdésre rátérnénk, még meg kell említeni, hogy míg a nemzeti és nemzetiségi állam közötti fentebb jelzett megkülönböztetés elméletileg elég világosnak látszik, annak a konkrét esetekre való alkalmazása nem mindig következetes.

Gyakran találkozunk ugyanis olyan felfogással, mely példaként a nemzetiségi államra rendszerint Ausztriát és Magyarországot, vagy még inkább az osztrák-magyar monarchiát (melyet a külföldi irodalom többnyire egy államként tárgyalt) hozták fel; míg nemzeti államok példájául Franciaországot, Németországot állították oda. Hogy a fent ismertetett meghatározások szerint Ausztria és Magyarország a nemzetiségi államok sorába kerültek, az érthető, de nem felelt meg a meghatározásnak, ha Franciaország és Németország és különösen az utóbbinak egyik tagállama, Poroszország nemzeti államnak minősítették. Franciaország népeinek tagjai közt a francia nemzet mellett breton, baszk, olasz nemzetiségek is voltak s jelenleg még német is van; tehát nemzetiségi állam volt és ma még inkább az a fenti értelemben és Németország s különösen Poroszország is ilyen nemzetiségi állam volt, mert népében a németek mellett lengyelek, dánok s némi vendek is voltak, míg ma kevésbé nemzetiségi. S ha a francia államban a francia, a poroszban a német volt is uralkodó nemzet és ma is az, a fent ismertetett meghatározás szerint ez nem szünteti meg nem-

zetiségi voltát, mert hisz, mint láttuk, aszerint épen ez a körülmény a jellemzője a nemzetiségi államnak. Ámde ebben az esetben a magyar állam is nemzeti volt, épúgy mint a német vagy a francia, mert a magyar nemzet ebben épúgy vezető volt, mint amazokban a német, illetve francia. Az a körülmény, hogy a nemzetiségek arányszáma amott kisebb volt (Franciaországban kb. 6%, Németországban $7\frac{1}{2}\%$, Poroszországban 11%), nem lehet oka a megkülönböztetésnek, mert melyik arányszám akkor az, amelyiknél a nemzeti állam végződik és a nemzetiségi kezdődik?

A helyes megállapítást alkalmazva azt kell mondanunk, hogy Franciaország és Német-, valamint Poroszország nemzetileg épúgy heterogének voltak, mint Magyarország vagy Ausztria, csupán a heterogeneitásnak foka volt ott kisebb, mint emitt. S azt is meg kell állapítanunk, hogy a világháborút követő eltolódások előtt Európának néhány periferikus államát kivéve — amilyenek voltak Izland, Norvégia, Dánia, Portugál, Szerbia és Görögország —, a többi állam nemzetileg mind heterogén volt kisebb-nagyobb mértékben.

A helyzet most nagyjában ugyanaz, csak részletekben változott, amennyiben egyes államokban, melyek az előtt kisebb mértékben voltak heterogének, a heterogeneitás nagyobb fokra emelkedett: így Franciaországban, Olaszországban, Romániában, Szerbiában, illetve Jugoszláviában, míg azelőtt nemzetileg heterogén államokban a heterogeneitás tetemesen csökkent vagy egészen megszűnt, így Magyarországon, Németországban, Ausztriában. (Ez utóbbi a legheterogénebb volt s jelenleg jóformán teljesen homogén.)

12. Mit jelent ezek után a nemzetileg heterogén államokban az a körülmény, hogy valamely nemzet vagy nemzetrész vezető, uralkodó, mondjuk hegemon helyzetet foglal el. A vezetés, uralkodás, hegemonia jelenti az egyik nemzetnek vagy nemzetrésznek a többiek felett való oly kiemelkedését, amelynél fogva az állam céljait, törekvését, egész jellegét ez a nemzet, illetve ennek a nemzetnek a szempontjai határozzák meg, míg a többi nemzetek vagy nemzetrészek különleges szempontjai az egész állam céljainak, törekvéseinek meghatározásában döntő befolyással nem bírnak és ennél fogva az állam népében való esetleges magas arányszámuk mellett is az állam

jellegének különösen kifelé való meghatározásánál nem jönnek figyelembe. E nemzeteket és nemzetrészeket, vagyis nemzetiségeket tehát nevezhetjük összefoglalóan szemben a vezető nemzetekkel alárendelt nemzeteknek.

Az alárendeltsége e nemzeteknek nem jelenti azt, hogy jogaik ne lehetnének és hogy az ő szempontjaik és törekvéseik bizonyos mértékig ne volnának figyelembe vehetők és kielégíthetők. Hogy ez hogyan és mily mértékben történik, arra nézve nem lehet egységes zsinórmértéket megállapítani, bár e tekintetben épen hazai irodalmunkban igen figyelemreméltó fejtegetésekkel találkozunk; hogy mást ne is említsek, mint Eötvöst. Tényleg e tekintetben az ily hegemon nemzettel bíró, nemzetileg heterogén államok különféle módokon jártak el. Meg kell állapítani, hogy az összes ily államok között az, amelyik vezető nemzete helyzetének megtartása mellett a többi alárendelt nemzeteinek a legmesszebbmenő jogokat adta, amely a legmesszebbmenőleg tette lehetővé, hogy azok szempontjai is figyelembe vétessenek, az a magyar állam volt, amelynek 1868. évi nemzetiségi törvénye nemcsak Európának, hanem az egész civilizált világnak legelső oly nemzetiségi törvénye, mely az ily alárendelt nemzetek jogi helyzetét szabályozta és pedig szabályozta oly liberalitással, melyet sem a többi hasonlóan heterogén államok, mint Poroszország, Belgium el nem értek volt, sem a nemzeti kisebbségek jogai megóvásának jelszava alatt a párisi békével kapcsolatban készült jelenlegi, ú. n. kisebbségi szerződések nem érnek el.

A nemzetiségek helyzete tekintetében mellőzni kell az összehasonlítást Ausztriával és Svájjal, mert ezek oly államok voltak, amelyekben nem volt hegemon nemzet, ott tehát az egyes nemzetek vagy nemzetrészek, melyeknek összesége az állam népét teszi, nem is lehettek alárendelt állásban, hanem helyzetük egymáséhoz meglehetősen egyforma volt. Svájcban ugyan az egyik nemzetrésznek van valami túlsúlya a többiek felett, de nem olyan, hogy azt hegemoniának lehetne nevezni. Ausztriában egy időben a német nemzetet lehetett talán vezető nemzetnek tekinteni, de e helyzetéről az újabb időben lehangyatlott, s az újabb időben Ausztriában egyéb sok furcsaság között még azt a furcsaságot is észlelni lehetett, hogy míg az egész államnak nem volt vezető nemzete, egyes tartományaiban

a némettel szemben más nemzetek kezdtek vezető szerepre emelkedni, így Csehországban a cseh, a déli szláv tartományokban a horvát; míg Galiciában határozottan a lengyel volt a vezető nemzet a ruténnel, mint alárendelt nemzettel szemben.

A vezető nemzet és az alárendelt nemzetiségek közötti viszony tekintetében mégis fel lehet két elvet ismerni, amelyek e viszony meghatározásánál irányadó szempontul szolgáltak. Egyik irányban az, hogy bármennyi jog is adatik a nemzetiségeknek, ez ne szüntesse meg a vezető nemzet emez állását; a másik pedig az, hogy a nemzetiségeknek adott jogok ne vezessenek az állam felbomlására. Hogy e célok hogyan éretnek el, annak részletes fejtegetésére nem szándékozom kitérni; a jövődő valószínűleg más megoldásokat fog e tekintetben hozni, mint amilyeneket a múlt adott.

13. Mik az okai annak, hogy nemzetileg heterogén államok keletkeztek s hogy azokban egyes nemzetek vezető állást szereztek, mások meg alárendelt állásba kerültek s lehet-e és mivel igazolni a nemzetileg heterogén államok fennállását s bennük egyik nemzet hegemoniáját?

A nemzetileg heterogén államok keletkezése általában két főköörülményre vezethető vissza.

Egyik a hódítás és terjeszkedés, másik a betelepülés, beköltözés.

A hódítás vagy új hódítás, honfoglalás, vagy tovább terjeszkedés.

Ha valamely hatalmi szervezet, akár területhez kötött, akár nem, egyik területet elhagyva, más területet száll meg abból a célból, hogy ott megtelepedve, azt hatalma alá hajtja, akkor ez olyan új hódítás, mely maga után vonja a megszállott terület népének is a hódító hatalma alá hajtását, hacsak a hódított nép ki nem irtatik, vagy el nem űzetik. Ha a hódítók és hódítottak különféle nemzetekhez tartoznak, különféle nemzetek kerülnek egymással szembe ugyanazon a területen. S e helyzetben ismét két eset következhetik be. Vagy összeolvadnak, asszimilálódnak, amalgamizálódnak nemzetileg egy nemzetté — és ez tisztán kulturális folyamat —, vagy pedig megtartják külön nemzetiségüket. Az összeolvadás is két irányban következhetik be, vagy a hódítók szívódnak fel a hódítottak nemzetiségébe, vagy a hódítottak veszik fel a hódítók nemzetiségét.

Hogy melyik irányban történik az összeolvadás, átalakulás, arra bizonyára nincs hatás nélkül az egymással szemben álló nemzetek kultúráltsága; mert bizonyára a nagyobb műveltségű bír nagyobb felszívó, áthasonító erővel. Amennyiben az egyik vagy másik irányú összeolvadás, átalakulás nem következik be, előáll, illetve fennmarad a nemzeti heterogeneitás.

A mai európai államok legtöbbje ilyen új hódítással, honfoglalással szerezte meg területét vagy területének magvát. A népvándorlás nem volt más, mint az ilyen honfoglalásoknak sorozata, amelyek megszilárdulván, nagyjában alapjait képezik az újkori európai államrendszernek. Ez államokban a nemzeti összeolvadás és elkülönülés mind a három irányzatát szemlélhetjük. Honfoglalás volt az angol-szászoké Britanniában, magukba olvasztván az előttük ott élő briteket, skótokat, pikteket és nagyrészt az íreket is. Honfoglalás volt a frankoké, alemannoké és burgundoké Galliában, beleolvadván a meghódított s már ellatinosodott gallokba. Honfoglalás volt a nyugati góthoké Hispániában, beleolvadván az ellatinosodott keltiberekbe. Honfoglalás volt a longobardoké Felső-Itáliában és a normannoké Alsó-Itáliában szintén beleolvadván a meghódított, ellatinosodott italokba. Honfoglalás volt a bulgároké a Balkán félszigeten, beleolvadván a már nagy mértékben elszlávosodott bizantinusokba. És ilyen honfoglalás volt, mint a népvándorlás egyik utolsó hullámcsapása a magyaroké, fenntartván saját nemzetiségét, sőt nagyrésztben fel is szíván és átalakítván a meghódított szláv, germán és avar maradványokat.

Amint ebből látszik, a nagy nyugateurópai államok: Nagybritannia, Franciaország, Spanyolország, Olaszország mind honfoglalás útján keletkeztek és ennél fogva kezdetben époló, vagy még nagyobb nemzeti heterogeneitást tüntettek fel, mint Magyarország; csak hogy ott a nemzeti összeolvadás nagyobb mértékben és hamarabb következett be anélkül, hogy a nemzeti összeolvadás folytán előállott nagyjából homogeneitást újabb körülmények ismét nemzeti heterogeneitássá változtatták volna, avagy hogy hátrányos körülmények az összeolvadást akadályozták volna.

14. A nemzeti heterogeneitást okozó hódításnak másik neve a terjeszkedés, melynek egyik alfaja a továbbhódítás, a másik a gyarmatosítás.

A továbbhódítás, ha oly területre irányul, melynek népe más nemzetiségű mint a hódító állam népe, természetesen maga után vonja a nemzeti heterogeneitást és általában azt lehet mondani, hogy a hódítók és hódítottak közötti nemzeti összeolvadás ilyen esetben ritkább, mint az előbb tárgyalt honfoglalás esetében. Ilyen hódító terjeszkedés folytán maradt meg a nemzeti heterogeneitás: Angliában Walesre nézve; Franciaországban Bretagnera nézve; a magyar államban Horvát-Szlavonországra nézve; Németországban és az ebből kifejlődött Ausztriában összes nem-német tartományaikra nézve, a porosz államban Posenra, a két poroszföldi tartományra; Oroszországban területének legnagyobb részére nézve és legújabban a párizskörnyéki békék által megteremtett és megnagyobbított szomszédainknál.

De bekövetkezett a nemzeti összeolvadás a hódított területen is Skóciában (mely formailag nem, de lényegileg Anglia által hódított terület); Franciaországnak azon részeiben, melyek a X. század óta fokozatosan csatoltattak Franciaországhoz; Németországnak előbb szlávok által lakott és oda csatolt tartományaikban (Brandenburg, Szászföld, Szászország stb.).

A nemzeti heterogeneitást okozó terjeszkedésnek másik neme a gyarmatosítás. Ez, amennyiben oly területeken történik, amelyek népe műveltség tekintetében mélyen alatta áll a gyarmatosító népnek, amilyen az újkornak legtöbb gyarmata, nem is annyira nemzeti heterogeneitást idéz elő, mint inkább oly viszonyt, amelyben a gyarmat őslakossága nem is vétetik fel a gyarmatosító állam népi kötelékébe, állampolgárai közé, tehát nem válnak annak az államnak alkotó részeivé, hanem csak annak területén élő idegenekül tekintetnek; avagy pedig emez állapot és az állampolgári kötelék közötti valami átmeneti viszonyba kerülnek. Ilyen helyzetben levőnek tekinthetők az indiánok Amerika államaiban.

Természetes, hogy ilyen körülmények között nemzeti összeolvadásról szó sem lehet.

A nemzeti heterogeneitás főként akkor válik felötlővé és nagyobb jelentőségűvé, ha a gyarmat az anyaállamtól elszakadt és önálló állammá válik, mint az amerikai gyarmatokból keletkezettek, mert az anyaállammal kapcsolatban maradó gyarmat őslakossága, még akkor is, ha felvétetik a gyarmatosító állam

polgári kötelékébe, annak mindenesetre kisebb arányszámát teszi, mind ha a gyarmat önállósul.

15. A nemzeti heterogeneitás másik fő oka a betelepülés. Szintén kétféle. Egyik a lassú beszivárgás, másik a rendszeres telepítés. Mind a kettő főként oly államban fordul elő, melynek népe a területhez viszonyítva gyér és amelynek területe és viszonyai akár gazdasági, akár más szempontból a betelepülőknek régi lakóhelyeiknél kedvezőbb megélhetési lehetőséget nyújtanak.

Ilyen betelepülés folyt a Balkán félszigeten a keletrómai birodalom területére a szlávok részéről; az avar birodalomba ugyancsak a szlávok részéről; ilyen betelepüléssel terjedtek el a németek a mai Németország északkeleti részeiben, Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban, Oroszországban, és a háború előtti Magyarországnak nemzetiségei túlnyomó részben ilyen betelepülésnek eredményei voltak. Ilyen betelepülés folyt és folyik az amerikai államokba is.

A nemzeti heterogeneitás fenntartását az ily betelepülések esetén különféle körülmények mozdítják elő, amelyekkel itt nem kívánok foglalkozni. Különösen előmozdítja az, ha az illető települők nem fogadtattak be az állam népének alkotó elemei közé, hanem tulajdonkép mint az állam területén élő idegenek tekintetnek, mint ez történt p. o. Magyarországon a szerbekkel, oláhokkal; vagy pedig ha be is fogadtatnak, recipiáltatnak, különféle privilégiumokat nyernek, mint p. o. ugyancsak Magyarországon a németek.

16. A nemzeti heterogeneitás, amint ezekből látszik, elég gyakori jelenség. Kérdés, vajjon a nemzetileg heterogén államok fennállása igazolt-e; s nem jogosult-e az a törekvés, hogy a nemzetileg heterogén államok különféle nemzeteik szerint szét-daraboltassanak, hogy mindegyik ilyképen kiszabadult nemzet önmagában, vagy valamely más államból ugyancsak kiszabadult hasonló nemzetrésszel egyesülve alkosson államot.

A szempont, amelyből ezt az igazoltságot és jogosultságot meg lehet és meg kell ítélni, amaz általános emberiességi szempont, amelynek az államok és nemzetek közötti viszonyok szabályozásánál ha nem is egyedüli, de legfőbb szempontnak kell lenni.

Az az elv, amely a szétdarabolást követeli és amely azt

állítja, hogy minden nemzetnek joga van önálló államot alkotni, tudvalevőleg az ú. n. nemzetiségi elv. Ennek az elvnek nevében darabolták fel Magyarországot is.

Azokkal a gyakorlati nehézségekkel, amelyekkel az ily szétdarabolás és annak nyomán keletkező új államalakítások következetes keresztülvitele járna, nem kívánok foglalkozni. Azzal a ténnyel sem kívánok foglalkozni, hogy ebben az esetben olyan európai államokat, amilyenek Nagybritannia, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Belgium, szintén fel kellene darabolni s másrészt most különálló államokat, mint Németország és Ausztria egyesíteni kellene. A kérdésnek csak elméleti része, az ú. n. nemzetiségi elv jogi megalapozottságának kérdése az, amelyet itt fejtegetésem tárgyává teszek.

Ha a nemzetileg heterogén államok fennállása jogi igazoltságának alapjait keressük, alig lehet azt másban megtalálni, mint abban a módban, melyen a nemzeti heterogeneitás előállott. E módok ismertetve voltak. Azt hiszem, hogy az eredeti honfoglalás folytán létrejött és fennmaradt nemzeti heterogeneitás olyan, amely jogilag igazoltnak tekinthető, mert az ily honfoglalással keletkezett államok fennállásával az dűlt el, hogy azon a területen, melyik nemzet bizonyult hosszú időn át alkalmasabbnak az államalkotásra és a hosszú időn át tanúsított alkalmatosság bizonyára elfogadható igazolási alap bármely állam keletkezésére és fennállására olyan nemzetekkel szemben, melyek erre nem bizonyultak alkalmasaknak.

De ettől el is tekintve, az ily államokkal szemben a szétdarabolás követelése, ha nem amaz általános emberiességi szempontból, hanem a történelmileg kialakult tényleges viszonyokból indulunk ki, már azért sem jogosult, mert amaz eredeti honfoglalásoknak egész Európára kiterjedő jelensége az azóta történelmileg kialakult európai államrendszernek olyan alapja, amelyet ha az egyik államnál jogosnak és igazoltnak elfogadunk, a többire is el kell fogadnunk.

E tekintetben pedig egyáltalán nem okozhat különbséget az a körülmény, hogy az eredeti honfoglalás az egyik államnál néhány századdal korábban, másiknál későbben következett be, avagy, hogy az egyik államnál az eredeti nemzeti heterogeneitást a hosszabb időn át folyó összeolvadás folytán már nemzeti homogeneitást, vagy a heterogeneitásnak kisebb foka

váltotta fel, míg a másikinál ez még nem következett be, avagy, hogy ennél a homogeneitás kifejlődését más körülmények akadályozták vagy éppen újra heterogeneitást idéztek elő. Ha az egyik államnál az ezerötszázéves történet szentesítette az eredeti honfoglalással egybekötött igazságtalanságot, ha ilyenről lehet egyáltalán szó, akkor bizonyára a másik államnak sem lehet az ugyanoly jellegű honfoglalással egybekapcsolt igazságtalanságot szétdarabolásának okául elfogadni azért, mert az csak ezer év előtt történt. Az ezeréves államfejlődés és az alatt a többi lényegileg hasonló alapon létrejött államok részéről ismételt elismerés emez állam újkori jogcímét bizonyára tette olyan jogosulttá, mint amilyen ama többi államé.

A nemzeti heterogeneitás második alapjának igazoltsága tekintetében különböztetni kell. A gyarmatosítás, ha a jóval kisebb kulturájú olyan nép által bírt területen történik, amely úgysem elegendő e terület megfelelő kihasználására és amely azt egészen nem is szükségli, igazolható és jogosnak tűnik fel. Az újkori gyarmatosításoknak és az ezekből keletkezett új államoknak jogalapját aligha fogja ez alapon valaki megtámadhatni, még arra való tekintettel sem, hogy ezek jóval újabb keletűek, mint az európai honfoglalások alapján keletkezett államok. Hiszen a legrégibb ily gyarmatosítás is ötszáz évvel fiatalabb, mint a legutolsónak tekinthető európai honfoglalás, a magyar.

A további hódítás folytán keletkezett nemzeti heterogeneitás igazoltsága azonban már nem oly vitathatatlan. Ennek jogosultsága a hódítás jogosultságától függ.

Van-e jogosult hódítás? Azt hiszem, lehet jogosult hódításról beszélni.

Ha a hódítás a hódító állam oly természetes szükségletének kielégítése végett történik, melyet másként, mint e hódítással nem bír elérni; ha e hódítás a meghódított terület népének reális érdekeit is kielégíti legalább is oly mértékben, amilyenben azelőtt ki voltak elégítve; ha a hódítást a földrajzi viszonyok is indokolják; ha a hódított eltérő nemzetiségű nép viszonylagos különállása, a hódítás után is megfelelő közjogi kifejezést lel; akkor, gondolom, hogy a hódítást jogosnak lehet tekinteni.

Ma meg lehet állapítani, hogy a tengerre való szabad kijutás minden államnak olyan természetes szükséglete, amelyre való igénye feltétlenül elismerendő. E szempontból jogosult volt

a magyar állam részéről a tenger felé való terjeszkedés Szlavóniának és Horvátországnak meghódításával, avagy Magyarországgal kapcsolatba hozatalukkal (ha ezt nem tekintjük hódításnak), amelyet még az is igazoltta tett, hogy e terület népének reális érdekeit is kielégítette és hogy különállásuk az állam szervezetében közjogi kifejezést is nyert. Jogosultnak kell tekinteni Lengyelországnak igényét a tengerre való kijutásra és e célból a megfelelő területek megszerzésére és jogosult volt a világháború előtti Szerbiának is törekvése kijutni a tengerhez, amit monarchiánk részéről e monarchia létevel a legnagyobb ellentétben álló nemzetiségi elv alapján erőltetett Albánia felállításával megakadályozni, nézetem szerint, nagy hiba volt.

Ellenben alig lehet jogosultnak tekinteni az olyan hódítást, amely pusztán valamely állam hatalmi terjeszkedésének kifo-lyása, akár valamely állam uralkodójának és uralkodóházának hatalmi vágyából, akár valamely nemzet nagyzo- lási és dicsőség- vágyából fakadjon is. Ilyenféle terjeszkedés volt az orosz cári birodalom, Poroszország, Ausztria terjeszkedése, Franciaország törekvése a Rajna egész balpartjára. Az ily terjeszkedés foly- tán előálló nemzeti heterogeneitás jogos ok lehet az eltérő nemzetek vagy nemzetrészek és területek elszakítására és más államokhoz való hozzá- vagy visszacsatolására, avagy új álla- mok keletkezésére, vagy régi- e- k visszaállítására.

A nemzeti heterogeneitás harmadik oka a betelepülés. Az ezen alapuló heterogeneitást bizonyára nem lehet jogos ala- pon megtámadni és a más államokba akár behívás folytán, akár észrevétlen beszivárgás útján betelepedett nemzetek és nem- zetrészek jogosan nem támaszthatják azt az igényt, hogy az őket befogadó állam területétől elszakíttassanak, avagy hogy az állam kedvükért szétdaraboltassék. Ez kétségtelenül oly igaz- ság, mely bizonyításra nem szorul.

17. Amint az előzőkből látszik, az ú. n. nemzetiségi elv nagyon csalóka elv, melynek jogosultsága bizonyos esetekben megállapítható, de más esetekben a legnagyobb igazságtalan- ságra vezet és csak arra jó, hogy máskülönben nem jogosult törekvéseknek szolgáljon érvényesülési eszközül.

A nemzetiségi elv más szempontból sem indokolható mint az államalakítás általános alapja.

Fel kell ugyanis vetni azt a kérdést, min alapszik minden

nemzetnek az az állítólagos joga, hogy külön államot alkoss-on? Meglehet-e minden nemzetnek — bármily kicsiny is, és bármilyenek is az anyagi, szellemi és erkölcsi erői, földrajzi viszonyai, jogosultsága arra, hogy külön államot alkosson még más nemzetek megkárosításával is, amelyekkel együtt addig oly állami szervezetben volt egyesítve, amelyben anyagi érdekeinek teljes kielégítése és jellege fenntartásának megóvása mellett fennállhatott és fejlődhetett? Miután azonban ez alkalommal, mint jelzém, az államalakulás kérdéseivel nem kívánok foglalkozni, e kérdésnek további tárgyalását is mellőzöm. De foglalkoznom kell még a nemzetileg heterogén államokban az ú. n. vezető nemzet kérdésével, azzal nevezetesen, hogy igazolható-e vagy nem, és ha igen, mivel, az, hogy nemzetileg heterogén államban az egyik nemzet vezető helyzettel, mondjuk hegemoniával bír.

A megítélés szempontjai e tekintetben ugyanazok, mint az előbbi esetben.

Mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy nemcsak egész nemzetek, hanem egyes nemzetrészek is lehetnek vezető állásban. Példája ennek Németország és abban különösen Poroszország, melynek mint államnak vezető nemzete a német nemzetnek csak egy része volt az alárendelt helyzetben levő lengyel, dán nemzetrészek mellett. S ha ezt némileg kapcsolatba lehet hozni azzal, hogy Poroszország csak egyik tagállama volt a Német-Birodalomnak, melynek többi része szintén a német nemzethez tartozott, még akkor is csak nemzetrésről kell beszélnünk, mert a német nemzet egy része Ausztria államalkotó népéhez, másik része Svájcchoz tartozott, nem is véve figyelembe azt, hogy annak számos tagja még más államokban is számottevő tényező volt, így Magyarországon, Oroszországban stb.

Valamely nemzet vagy nemzetrész vezető állását annak a nemzetnek államalkotó tevékenysége, arra való alkalmatossága indokolja, mely körülmények természetszerűleg fölibe helyezik oly nemzeteknek, amelyek ily tevékenységet nem fejtenek ki, esetleg arra nem is alkalmasak.

Az államalakulások általában kétfélék. Vagy valamely állam népének vagy népe valamely részének öntudatos tevékenységével és erejével jönnek létre; ezek a népi államalakulatok. Vagy pedig valamely uralkodónak és különféle eszközökkel meg-

szerzett erőinek segélyével; ezek a dinasztikus államalakulatok. E kétféle államalakító erő sokszor együttesen hat, de mégis úgy, hogy az egyik vagy másik ható erő inkább érvényesül.

A népi erővel létrejött vagy a népi erőre támaszkodva uralkodói erővel is támogatott államok főként valamely nemzet vagy nemzetrész államalkotó tevékenységének eredményei. Ha ily államokban az ismertetett módon nemzeti heterogeneitás áll elő, természetes, hogy az a nemzet, amelynek államalkotó tevékenységével az állam létrejött és szerveződött, vezető helyzetbe kerül s a honfoglaló hódítás által ez államba került nemzetek mindaddig, míg a nemzeti összeolvadás be nem következik, viszont alárendelt helyzetbe jutnak. A nemzeti heterogeneitás másik okának, a betelepülésnek fennforgása esetében pedig szintén természetes, hogy a betelepült nemzetek, ugyancsak addig, míg az összeolvadás be nem következik, az államalakító tevékenységben csak passzív módon vesznek részt és az eredeti államalakító és szervező nemzet a vezető helyet igyekszik magának megtartani és pedig annál inkább, mennél inkább tapasztalhatók az alárendelt nemzetekben olyan törekvések, amelyek az önálló államalkotásra vagy elszakadásra irányulnak. Csak ha az ily alárendelt nemzetekben ily törekvések nem észlelhetők és elegendő biztosítékok vannak arra, hogy ilyenek nem fognak keletkezni és érvényesülhetni, csakis akkor lesz hajlandó a vezető nemzet ebbeli állásáról lemondani és a többi nemzeteknek és nemzetrészeknek olyan állást engedni, amelyben az állam céljainak, irányának, törekvéseinek meghatározásában ezek a nemzetek közösen és együttesen irányadók.

Ez a körülmény az indoka annak is, hogy oly népi erővel alakult államban, mely nem egy nemzet vagy nemzetrész államalakító tevékenysége és ereje alapján, hanem többen áll fenn, amilyen p. o. Svájc, nincs tulajdonképeni vezető nemzet és az ily állam a tulajdonképeni nemzeti jelleget nélkülözi.

Nem népi erővel, nem valamely nemzet államalakító tevékenységével létrejött és szervezett, hanem dinasztikus államban, amelyben igen könnyen előáll a fent jelzett okoknál fogva különösen a hódító terjeszkedésen alapuló nemzeti heterogeneitás, viszont nem igen lesz vezető nemzet, hacsak maga az uralkodó,

illetve dinasztia nem támaszkodik főként az egyikre a több közül, és az ilyenekben önként előáll a helyzet, hogy az illető állam népének összes nemzetei egyaránt kizáratnak az államalakító tevékenységből, vagy egyaránt részéssítetnek abban az uralkodó hatalom részéről. Az ilyen államnak típikus példája volt a szétدارabolás előtti Ausztia; míg a szintén dinasztikus alapítású Poroszországban maga a különben is nemzeti dinasztia tette a német nemzetet mint túlnyomóat és mint hatalmát legjobban biztosítót vezető nemzetté.

Vezető nemzetnek léte valamely államban akkor és annyiban látszik ezek szerint jogosultnak és igazoltnak, amennyiben ez államnak fennállása a nemzeti heterogeneitás mellett is jogosult és igazolt és amennyiben az az állam a vezető nemzet államalakító tevékenysége folytán jött létre, szerveződött és tartatik fenn.

Ez a tény egyúttal eldönti az illető nemzet alkalmazhatóságának kérdését is. Csak olyan nemzet bír államot alakítani, szervezni és fenntartani és bírja ebben a heterogeneitás mellett is vezető szerepét fenntartani, amely arra alkalmazható. Hogy azután az alárendelt nemzetek alkalmazhatósága mennyiben befolyásoló körülmény, ez már az államalakulások kérdéseirez tartozik, amelyekre most nem térek ki.

18. Tisztázván ezekben a nép, nemzet, nemzetiség és népfaj fogalmát és áttekintvén az ezzel kapcsolatos mozzanatok, most már a nép, mint államalkotó rész egyes tagjaira kell rátérnünk.

A nép, mint már jelezve volt, személyek összessége.

A nép személyekből áll, azaz olyan emberekből, akik jogokkal bírhatnak. A rabszolgák nem tagjai az állam népének; a nép tagjainak tulajdonát képezhetik és így az államban mint a nép tagjainak vagyoni tárgyai számot tesznek, de az állam polgárai közé nem tartoznak.

Miután azonban a rabszolgák is emberek s mint ilyenek akarattal, értelemmel bíró lények, akik a művelődésnek részesei lehetnek, habár a nép jogi köréhez nem tartoznak, bele tartozhatnak abba a nem-jogi, hanem művelődési közösségbe, melyet nemzetnek nevezünk. A nemzet köre tehát magában foglalhatja és foglalja a rabszolgákat is. A rabszolgák nemzetiisége és fajisága is különbözhetik az őket birtokban tartó nép

tagjainak nemzetiségétől és fajiságától, p. o. a néger rabszolgák Amerikában, azonban egyezhetik is, mint az ó-korban, mikor a görög és római rabszolgák idővel görög és latin nemzetiségűek lettek.

A nép és a nemzet köre közötti különbség ezáltal is kitűnik.

Mihelyt az ember szabaddá válik, tagjává lehet valamely államalkotó népnek. A nép tagjai azonban nem bírnak mind szükségkép egyenlő jogokkal; a jogok tekintetében különféle osztályok keletkezhetnek a népben: a rendek.

A népnek ilyen jogi osztályokra, rendekre való tagosulása mellett is az egész nép az állam alkotórésze, ha nem vesz is részt minden osztály egyenlő mértékben az államhatalomban. Hiszen az államalkotó elemi állás nem feltétlenül jelenti az állami hatalomban való részvételt; az egyszerű passzív alattvalói állásban levő is alkotórésze az államnak.

A nemzetiségi különbség kihathat az állam rendi tagozatára, amennyiben az alsó osztályoknak alapját épen azok a személyek teszik, akiket esetleg mint idegen nemzetbelieket a felsőbb rendeket alkotó nemzet meghódított, alávetett. Miután azonban a nemzeti hovatarozás nem jogi, a rendi tagosulást fedő eredeti nemzeti elkülönülés idővel megszűnhetik s a különféle rendek és jogi osztályok egymás nemzetiségét felvehetik, s jobbágy-sorban és főnemesi renden levők ép úgy tartozhatnak egy nemzethez, mint rabszolgák és szabadok.

19. Az állam népének körét önmaga határozza meg, megállapítván azokat a szabályokat, amelyek szerint az államhoz való tartozás, az állampolgárság megszerezhető és elveszthető. Az állam keletkezésének, növekedésének különféle módjai esetében, amelyek mint láttuk, a nemzeti heterogeneitásnak is okai és előidézői, előfordulhat, hogy nagy tömegek kényszer folytán válnak valamely állam alattvalóivá. Minden új honfoglalás, minden továbbhódítás a személyek olyan körét teszi az állam alattvalóivá, népének tagjaivá, akik önként nem csatlakoztak volna.

Az állam alkotórészévé így olyan elemek válnak, amelyek az államhoz önmaguktól nem vonzódnak s ez természetesen az állam alkotórészeinek, összetartozandóságának gyengésségével jár, szilárdságának rovására van. Mennél nagyobb az önkéntes egy-máshoz-vonzódás az állam alkotórészei között, annál erősebb

az állam; mennél több kényszert kell alkalmazni az egyesek együtt tartására, annál gyengébb az állam.

E vonzalom hiányát különösen a nemzeti különféleség idézi elő s azt fenntarthatja nemzedékeken át. Ezért szinte magától érthető a hódító államoknak ama törekvése, hogy a hódított nemzetek külön nemzetiségét megszüntesse, magába olvassza, különösen akkor, ha az ily állam valamely nemzet államalkotó és szervező tevékenységének eredménye. Ám ha érthető, ez még nem teszi minden esetben jogosulttá. Az ily eljárás jogosultsága épúgy függ a hódítás jogosultságától, amint azt a nemzetileg heterogen államok fennállása tekintetében láttuk; talán azzal a különbséggel, hogy itt az idő hosszúsága, amely a hódítás óta eltelt, a jogosultság megítélésénél szintén figyelembe veendő.

Kétségtelen, hogy amaz általános európai jelenséget képező honfoglalások folytán a honfoglaló államok alattvalóivá vált nemzetek és nemzetrészek beolvasztására irányuló törekvés, amely a legtöbb államban sikerült is, sokkal jogosultabbnak tűnik fel, mint valamely olyan újabb hódítással bekebelezett nemzetek és nemzetrészek beolvasztására való törekvés, amely hódítás különben a fentebb elmondottak (16. pont) szerint maga sem tekinthető jogosultnak.

Az e szempontból való jogosultságnak kérdése csupán a hódítás esetében merül fel. Mert akkor, mikor valamely állam népe betelepülés folytán növekszik, az önkéntes csatlakozásnak esetével állunk szemben. Önkéntes csatlakozás esetében pedig az esetleges eltérő nemzetiségből folyó vonzalomhiány már önmagában jogosulatlan, mert itt a betelepülés a betelepülők érdekkielégítése végett történik, azok tehát a befogadó állam részéről bizonyos szolgáltatásban részesülnek, mely szolgáltatás ellenszolgáltatásul kell tekinteni a betelepülők részéről a befogadó állam államalkotó és vezető nemzetével való nemzeti összeolvadást.

Ez oly természetes követelmény, hogy p. o. az Északamerikai Egyesült Államokban a bevándorlóknál ezt az összeolvadást egészen magától értődőnek tekintik és az rendesen elég gyorsan, már jóformán a második nemzedékben be is következik. Annál jogosultabbnak kell tekinteni az ily beolvasztásra való törekvést és annak kívánalmát oly államokban, amelyekben ez

a bevándorlás hosszabb idő, több évszázad előtt történt és már igen sok nemzedék elhaladt a nélkül, hogy a természetes követelménynek tekintendő nemzeti összeolvadás megtörtént volna.

Az itt előadottakból ismét kitűnik a nép és nemzet fogalma közötti különbség. A nép tagsága nem függ az illető akaratától; lehetnek körülmények, midőn valaki kényszerítettetik valamely nép tagjává lenni, vagy kizáratik abból akarata ellenére. A nemzetiség nem kényszeríthető rá senkire. Az vagy oly körülményektől függ, származástól, születéstől, melyet megváltoztatni még az államnak sincsen hatalmában, vagy pedig az illető egyénnek a saját akaratától. S ha a nemzetiség megváltoztatásának elérésére elegyes államok kényszerítő és fenyegető eszközöket használnak is, ez mindig csak az illető akaratelhatározására ható kényszer, a nemzetiség megváltoztatása ebben az esetben is az illetőnek akaratával történik.

Ha pedig napjainkban mégis azt látjuk, hogy vannak államok, amelyekben a nemzetiség meghatározása objektív mozzanatok (az ú. n. névvegyelemzés stb.) alapján hatóságilag történik, akkor ez civilizált államokban eddig elő nem fordult olyan eljárás, mely a civilizációra számottartó államhoz nem méltó és amely végeredményben még nem jelenti azt, hogy az illetőnek nemzetisége valóban az, amit az illető állam rá akar kényszeríteni, csupán azt, hogy az illető állam az illetőre nézve külön nemzetiségének elismerését megtagadja; tehát épen az az eljárás, amellyel ellenségeink a magyar államot az 1868:XLIV. tc. fent jelzett, nem egészen szerencsés terminológiája folytán megvádolták, de amelyet Magyarország sohasem követett.

20. Az államnak másik alkotó része az uralkodó. Amíg a nép az államnak olyan lényeges alkotórésze, amely nélkül állam nincs, addig az uralkodó az államnak csak esetleges alkotórésze, mert uralkodónélküli állam van.

Az uralkodó az államban a néptől megkülönböztetendő. Hozzá tartozik az államhoz, de nem tartozik hozzá a néphez, mert a nép egyes tagjai az alattvalók jogállásában tartoznak az államhoz, az uralkodó pedig uralkodói állásban. Az uralkodó az államban mindig hatalmat gyakorol és soha sincs alárendelve; az államban nincs semmiféle szerv, mely az uralkodó felett hatalmat gyakorolhatna és pedig még magánszemély minőségében sem.

Az uralkodónak tehát kettős állása van. Először az államnak külön alkotórésze, másodsor államhatalmi szerv. Mint az államnak külön alkotórésze, nem alattvaló, nem állampolgár, hanem uralkodó; mint államhatalmi szerv szükségképeni, vagyis uralkodóval bíró államban az uralkodó mindig részese az állami hatalomnak. Nem mindig egyedül és kizárólag, mert rajta kívül a nép is részese lehet az állami hatalomnak akár egészében, akár tagozataiban; a nép azonban ki is lehet zárva a hatalomból s amennyiben részese a hatalmat gyakorló szervezetnek, tagjai egyenként alá is vannak annak rendelve.

Ebben különbözik az uralkodó állása a köztársasági államfő állásától. A köztársasági államfő az államhatalmi szervezetnek tagja, ilyen minőségében bírhat annyi hatalmat, amennyit más államban az uralkodó, a köztársasági államfő azonban állampolgár, tagja a népnek, s mint magánegyén alája van rendelve az államhatalomnak s még mint hatalmat gyakorló szerv is felelőssé tehető, tehát ilyen minőségben is gyakorolható felette állami hatalom.

Az uralkodó tehát a népen kívül, a népen felül áll s a népen kívül államalkotó rész. Ennyiben az a szokás, midőn uralkodók népeikről beszélnek, ahhoz kiáltványokat bocsátanak ki, a helyzetnek megfelelő formula, ha ama kifejezésben, »az uralkodó népei«, nem valami tulajdonjogi viszony gondolata rejlik, hanem csak azt akarja jelenteni, hogy az uralkodó a vele együtt államot alkotó nép felett, rajta kívül áll.

A nép és uralkodó fogalmai kizárják egymást.

Nem zárják ki egymást az uralkodó és a nemzet fogalmai. A nemzet művelődési, nyelvi, érzelmi közösség lévén, ebbe a közösségbe az uralkodó is bele tartozhatik: — épúgy, mint láttuk az ellenkező oldalon, hogy a néphez nem tartozó rabszolga is benne lehet a nemzetben. És valóban az újkori monarchiák legtöbbszörében az uralkodók államaikat alkotó vagy abban vezető állást elfoglaló nemzetnek tagjai, annak nemzeti céljaival, törekvéseikkel azonosítják magukéit. Az angol, olasz, spanyol stb. királyok az angol, olasz, spanyol nemzetek tagjai, ahhoz tartozónak érzik magukat, a német császár és a többi német uralkodók, az orosz cár, a török szultán szintén a német, orosz, török nemzethez tartoztak. Magyarország ellenben 400 éven át abban a szomorú és természetellenes helyzetben volt, hogy királyai

nem a magyar, hanem idegen nemzethez, a némethez tartoztak és hogy ennél fogva a magyar nemzettel mindig érzelmi közösség nélkül, idegenül álltak szemben. Ez is egyik oka lehet annak, hogy Magyarországon a király és nemzet fogalmai úgy kerültek egymással szembe, mint amelyek kizárják egymást.

21. Az uralkodó külön államalkotórészi mivolta különleges jogi állásában jut kifejezésre. Az uralkodó felett hatalom nem gyakorolható és ennél fogva felelőtlen és pedig nemcsak mint a hatalmi szervezet tagja, sőt feje, hanem magánminőségben is. Ebből következnek személyes jogállásának további mozzanatai, állásával járó különleges dísz és méltóság és mindaz, ami ennek kifejezésre juttatására szükséges (p. o. címezés, udvartartás stb.).

A hatalomgyakorlásra vonatkozólag azonban ebből az állásból semmi sem következik; nem következik nevezetesen a korlátlan hatalmúság, mert hatalmának korlátok közé szorítása és azok az intézmények, melyek arra valók, hogy a korlátok megtartása biztosíttassék, nem jelentik más hatalom alá való rendelését és uralkodói állásának sajátzerűségével nincsenek ellentétben.

22. Az uralkodó külön alkotórészi mivolta nem jelenti feltétlenül azt sem, hogy az állam megalkotásában tevékeny részt vesz. Az alkotórészi minőség lehet egészen passzív, mely legfeljebb az abban való közreműködésben nyilvánul, hogy a már megalkotott és megszervezett állam fenntartassék, esetleg további módon szerveztessék. Ez a működés azonban már államhatalmi szervi állásának is következménye.

De államalkotó tevékenysége lehet aktív is. Már fentebb jeleztem, hogy az államalakulás vagy népi erővel vagy uralkodói erővel, avagy e két tényező együttes erejével történik. Ez utóbbi talán a leggyakoribb; azonban vannak olyan államok, amelyek tisztán uralkodói alkotások. Ilyenek a középkori hűbéres fejedelemségekből önálló állammá alakultak. A németországi monarchikus államok, beléjük értve Ausztriát is, jóformán kivétel nélkül ilyenek voltak; ilyenek az olaszországi fejedelemségek; Portugál mint monarchia; az orosz cári birodalom, Törökország. Ezek kapcsolódhatnak valamely nemzet törekvéseivel és céljaival, mint a porosz királyság, az orosz cárság, sőt még a török birodalom is, amelyben az uralkodói államalkotó működés nem

annyira a nemzeti, mint inkább a vallási törekvéssel kapcsolódott. Azonban maradhat tisztán uralkodói alapon fenntartott dinasztikus állam is, amilyen volt az összeomlás előtti Ausztria; amely tipikus példája volt azoknak az államoknak, amelyeket minden népi kapcsolat nélkül kizárólag a dinasztia és annak hatalma tartott össze.

Ilyen dinasztikus államalakulat (államkapcsolat) volt tulajdonképpen az osztrák-magyar monarchia is, noha ennek rendelkezésénél és fenntartásánál más különleges erők is közrehatottak.

Az ily dinasztikus államoknak az ideje azonban a legújabb időben letűntnek látszik. Ha régebben valamely dinasztíának az ereje és hatalma és ami ezzel rendszerint összeesik, azoknak hatalmi érdeke elegendőnek látszott egész államok létrehozására és fenntartására; az újabb idők fejleményei, amelyek szerint a népi érdekek és ezzel kapcsolatban a népi erők mindinkább nagyobb figyelembevételt igényelnek, e pusztán dinasztikus államok fenntartását szinte lehetetlenné tették és ezért következett be az ily dinasztikus államalakulatok legutolsójának: Ausztriának és az osztrák-magyar monarchiának felbomlása és léptek helyükbe a népi erőkre alapított államok. Hogy ezeknek kialakulásánál hogyan és mily mértékben hatottak közre a népi államalakulásoknál érvényesülő elvek, nevezetesen a nemzetiségi elv és a hódító terjeszkedésre való törekvés, ez fentebb már érintve volt. Jelenleg sem ezekkel, sem azokkal a kívülről jövő körülményekkel, amelyek ez új államalakulásoknál közrehatottak, nem foglalkozom, mert hiszen azok az államalakulások kérdései, melyek jelen értekezésemnek nem tárgyai.

23. Az a körülmény, hogy az államnak személyi alkotórészei egyfelől a nép, másfelől az uralkodó, az ily módon összealkotott államokban bizonyos kettősséget okoz. Ez a kettősség azonban nem azt jelenti, hogy az állam a nép és az uralkodó, vagy éppen a nép és a dinasztia mint két önálló jogalany között létrejött szerződéses viszony, amint azt egyidőben felfogták s amire még most is meg van a hajlandóság.

Ez a magánjogi felfogás az uralkodó és nép közötti viszonynak teljes félreismerése.

A szerződés és pedig úgy a magánjogi, mint az ezzel teljesen hasonló természetű nemzetközi, két különálló szerződő fe-

let, jogalanyt tételez fel, akiknek önálló, egymással máskülönben semmi kapcsolatban nem álló létük és egymással sokszor ellentétes érdekeik vannak. Különálló, esetleges ellentétes érdekeik kielégítése végett kötnek szerződést, mely viszont alku-dozás, illetve mindegyik fél részéről annak mérlegelését jelenti, hogy a másikkal szemben mennyiben engedhet egyik érdekéből, hogy a másiknak nagyobb mértékű kielégítését elnyerje. E kölcsönös érdekmérlegelés és érdekiegyenlítés után létrejött szerződés kölcsönösen jogokat és kötelességeket állapít meg olyképen, hogy mindegyik szerződő fél önálló jogalanyként fennmaradva, egymással szemben jogaik érvényesítését és ennek megfelelő kötelességek teljesítését követelik.

Az uralkodó és a nép közötti viszony egészen más. Egységessé vált egésznek alkotórészei, amelyek azért egyesültek egy egésszé, hogy ennek az egésznek érdekeit mozdítsák elő és céljait ériék el. Az egységes egésszé egyesült két résznek külön érdekei nincsenek, az egyesüléssel azoknak külön alanyiséga megszűnt s ezután csupán mint az egésznek részei, szervei járnak el és fejtenek ki működést. Ilyen szervi minőségükből kifolyóan vannak jogaik és vannak kötelességeik; de ezek egészen más természetűek, mint a szerződésből folyók és másként is érvényesíthetők egymással szemben.

Kétségtelen azonban, hogy az egész állam érdekének és céljainak meghatározásánál a népi érdek túlsúlyban van, illetve egyedül irányadó. A nép az állam lényeges alkotó része, nélküle állam nincs. Az uralkodó esetleges alkotórész. Annak tehát, hogy valamely államnak uralkodója legyen, nem lehet az a célja, hogy valamely személy vagy család valamilyen érdeke kielégíttessék, hanem szintén csak a népi érdek igazolhatja. Viszont az uralkodóvá, mint az állam alkatrészévé tett személy és családja külön érdekének meg kell szűnnie, alá kell rendeltetnie az állam lényeges alkotó részét képező népi érdekeknek, amint ezt a minden idők egyik legkiválóbb uralkodója, Nagy Frigyes trónra lépése után minisztereinek adott első audienciáján kijelentette a következő szavakban: »Azt hiszem, az ország érdeke az enyém is s nekem nem lehet olyan érdekem, mely nem az országé is. Ha a kettő mégis összeütköznék, az ország hasznának kell előnyben részesülnie.«¹

¹ Ranke: Preussische Geschichte I. 48. 1. Az „ország” szó az akkori terminológia szerint a „nép”-et jelenti.

Dinasztikus alapon létrejött államoknál ez rendszerint nincs így. Ezekben rendszerint az uralkodó és családjának érdekei az irányadók. Az oly államokban pedig, melyekben uralkodó és nép viszonyát szerződésszerű viszonynak fogják fel, a népi érdeket az uralkodó és dinasztiajának érdekei egyensúlyban tartják s megakadályozhatják, hogy teljesen kielégíttessenek, azonban az ily viszony és ilyen állapot ellenkezik az állam és alkotórészeinek természetes és helyes viszonyával.

Az uralkodó és nép érdekeinek azonossága sokkal nagyobb mértékben fennforoghat ott, ahol az uralkodó az állam népének államalkotó nemzetéhez tartozik, ahol nemzetileg azonos a nép. Viszont ott, ahol ez nincs meg, ott nagyobb a lehetősége annak, hogy a nép, illetve az államalkotó nemzet és uralkodó érdekei szembehelyeztessenek egymással, amint ez, sajnos, Magyarország hosszú történelmének ideje alatt annyiszor előfordult.

24. Az uralkodó állam alkotórészi mivoltával kapcsolatban van az uralkodói állás elnyerésének kérdése is.

Az uralkodó csak az uralkodóvá létel által kerül az uralkodói állásba; addig alattvaló és pedig vagy azon állam alattvalója, amelynek uralkodójává vált, vagy egy másé.

Az uralkodóvá lételnek általában két módja szokásos. A választás és az ú. n. örökösödés. A választás az a módja az uralkodóvá válásnak, midőn a nép, illetve annak valamely jogi osztálya, vagy tényezője, vagy valamely népi képviseleti szerv ténye tesz valakit uralkodóvá. Hogy emellett az uralkodóvá létel választás vagy más formában történik-e, vagy annak nevezeték-e, az egészen mellékes.

Az ú. n. örökösödés pedig az a mód, amidőn valaki, aki valamely személykörhöz (nemzetséghez) tartozik, előre meghatározott sorrend szerint válik önmagától uralkodóvá. Az örökösödés kifejezés a magánjogból átvett és annyiban félreértésre okotadó, amennyiben valami magánjogi viszonyra, magánjogi utódlásra mutat. Örökös (haeres) a magánjog szerint az, aki valakinek magánjogi úton szerzett tulajdonában halál esetére jogutód (successor). A tulajdonjogban és pedig az örökhagyó által — akár pusztán örökösödés, akár más módon szerzett tulajdonjogban való utódlás gondolata rejlik tehát az ú. n. trónörökösödésben, s ha ezt az uralkodói jogokban való utódlásra alkalmazzuk, az uralkodó joga olyannak tűnik fel, mintha az a

saját jogalkotó ténye alapján szerzett uralma alatt álló terület és nép feletti tulajdonjog lenne. Valóban ez a patrimonialis, magánjogi felfogás honosította meg a trónörökösödés fogalmát a közjogban. Ha azonban, mint már kiküszöbölhetetlent el is kell fogadni ezt a fogalmat, közjogásznak tisztában kell lenni azzal, hogy a trónörökösödés az uralkodói jogokban való utódlás ugyan, de nem olyan természetű, amilyen a tulajdonjogban való utódlás.

Az örökösödésnél közjogiasabb eredete van a választással való betöltésnek. Minden választásnak alapgondolata az, hogy a betöltendő tisztséget az nyerve el, aki arra legalkalmasabbnak ítéltetik azok részéről, akiknek érdekében a tisztség betöltendő. Az örökösödésnél ilyen mérlegelés ki van zárva, ott a születés pusztá véletlenétől függ, hogy ki kerül az illető tisztségbe, s itt az arravalóság legfőbb azáltal tekinthető biztosítottnak, hogy az öröklés valamely kiváló elődtől indul ki abban a feltételezésben, hogy kiváló és uralkodásra alkalmas egyéneknek ivadéka is azok lesznek az egyéni tulajdonságok átörökölhetőségénél fogva. És az uralkodói állásban való örökösödés igen gyakran ennél a körülménynél fogva fogadtatik el, tekintettel arra is, hogy viszont a másik, közjogiasabb eredetű felfogás szerint fennforgó előnyök tapasztalatszerűleg nem állnak be mindig.

A kezdetleges, főként nemzetségi alapon szervezett államokban az ú. n. királyi állás, mely talán még inkább köztársasági államfő állásához, mintsem monarcháéhoz hasonlít, általában választással töltetik be. A nemzetségi szervezet hatásánál fogva az ily választás is nemzetséghez kötött és az állásra az egész nemzetség nyer jogot épen az előbb említett gondolatmenet folytán, miután maga az egész nemzetségi szervezet egyes nemzetségek mások feletti felsőbbségén alapul; és e felfogásnál fogva az uralomra is az egész nemzetség kiválóságánál és e kiválóság átörökölhetőségénél fogva hivatottnak és alkalmasnak mutatkozik.

Ez meglehetősen általános jelenségnek látszik. Ilyen volt a királyi szék betöltésének módja a görögöknél, rómaiaknál, a régi germán királyságokban (a frank, burgundi, alemann, nyugati gót királyságokban); ilyen a longobard, az angol-szász ki-

ráltságokban; ilyen a francia, a norman-angol, a német királyságban és csak természetes, hogy ilyen volt Magyarországon is.

Az ily betöltés azonban már az örökletességgel kapcsolatos és ismét általános jelenség, hogy az ily királyságokban mindenütt az uralkodásra hivatott nemzetségekben megindult a törekvés az utódlást a nemzetségben bizonyos sorrendben örökletessé, vagyis olyanná tenni, amely többé nem függ a népi szervek ténykedésétől. És ez többé-kevésbé sikerült is.

Az örökletesség elterjedésével kapcsolatosan az utódlás jogának már említett patrimoniális felfogása is elterjed és megerősödik; és pedig igen gyakran azzal az indokolással, hogy az ilyen öröklési jog, különösen az elsőszülöttség sorrendje mellett a természeti törvénynek, sőt isteni jognak a követelménye, holott ennek eredete a népi államalakulatokban tulajdonképpen racionalisztikus, egyrészt célszerűségi, másrészt egoisztikus alapon.

A dinasztikus államalakulatokban a trónbetöltési módnak eredete természetesen más. Azokban valamely személy és annak családja már öröklés útján, avagy saját erejével megszerzett hatalmi helyzetből fejleszti ki az uralkodói állást és azzal együtt az állami szervezetet; és itt az uralkodó dinasztíának jogállása s belőle az uralkodónak örökösödéssel való kiemelkedése az illető dinasztíának saját maga szerezte joga, melyre a népi szerveknek befolyása nincs és nem ismertetik el.

Meg kell még állapítani azt is, hogy az uralkodó külön államalkotórészi minőségével nagyobb összhangzásban van az örökösödés, mint a választás. A választásnál az egyik államalkotó rész, mely mindig megvan, saját tényével teremti meg a másikat, amellyel ezután együtt alkotja az államot. Az ilyen betöltési módnál a nép azután vagy a maga kebeléből emel ki valakit és állít maga fölé erre a helyre; vagy különben is rajta kívül állót, tehát idegent tesz meg uralkodójává.

Mind a két esetben bizonyos visszasság rejlik abban, bár nem kiegyenlíthetetlen ellentét, hogy egyik résznek kell a másikat megalkotni.

Ezt enyhíti némileg az az eljárás, hogy egész királyi nemzetség ruháztatik fel azzal a joggal, hogy az uralkodó belőle tétessék s ha az a nemzetség addig is a néphez tartozott, ez annak az egész nemzetségnek a nép körében való különös fel-

emeltetését jelenti, de mégsem a népen kívül helyezését; mert az uralkodói nemzetségből csak az uralkodó külön államalkotó rész, a nemzetsége nem, habár a vele való kapcsolatnál fogva a többi alattvalókénál mégis magasabb helyzetet nyer.

Ha a nép idegen nemzetségből választja uralkodóját, az, hogy az ő tőle leszármazó nemzetség tagja-e az állama népének, a konkrét tételes szabályozástól függ.

Az uralkodói székek választással való betöltése esetében bizonyos nehézség van abban, hogy minden megüresedés alkalmával az interregnumok esetén az állam mintegy felbomlik, amennyiben egyik alkatrésze hiányzóvá válik. Hogy még sem szűnik meg, annak oka, hogy az államnak elvileg esetleges alkatrésze hiányzik, míg lényeges alkotórésze akkor is fennmarad, az, amely az állam szervezetében pótolni bírja a másik rész hiányát addig is, míg azt újra megteremti. De épen e körülményből következik, hogy belőle bajok keletkezhetnek, amelyeket kikerülni vagy úgy lehet, hogy mindig előre gondoskodnak az utód személyének megválasztásáról; vagy pedig az örökösödés behozatalával. Az előbbi mód a bajok kikerülésének nem intézményszerű biztosítása, míg az utóbbi ezt teljes mértékben eléri és ezért nem egyszer az előbbi módnak mintegy átmeneti megkísérlése után mint az uralkodó külön alkotórészi mivoltának különben is megfelelőbb, véglegesen el is fogadtatik.

Az örökösödéssel való betöltés inkább felel meg a külön alkotórészi minőségnek, mert akkor a mindenkori egyik alkotórésznek azzá válása független a másiktól. A kiindulás ebben az esetben is gyökerezhetik a népi ténykedésben; mint történik mindenkor, mikor az örökösödésnek behozatalát népi szervnek határozata állapítja meg, midőn tehát az ebből folyó jogot a nép, illetve képviseleti szerve ruházza rá valamely uralkodói nemzetségre, mint tette p. o. az 1723: II. tc. a női örökösödés behozatala alkalmával;¹ de az ennek alapján való további utódlás már csakugyan népi közreműködés nélkül történik.

E betöltési módnál tehát a két rész egymástól való függetlensége és különálló volta inkább kidomborodik.

¹ „*Status et Ordines jus haereditarium succedendi transferunt in sexum foemineum Domus Austriacae.*“ Az 1687: II. t.-c., miután a király-létel jog-alapjául az országgyűlés által való koronázást állapítja meg, *formailag* még nem volt az örökösödés elvének behozatala.

25. Az előadottakból kitűnik, hogy az állam személyi alkotó részének mennyiségétől függ az állam formája. Ha az állam csak egy személyi alkotórészből, a népből áll, akkor *formája köztársasági*; ha a népen kívül még uralkodója is van külön alkotórészként, akkor *formája monarchikus*.

E meghatározás és megkülönböztetés eltér a hagyományostól.

A hagyományos meghatározás szerint monarchia az az állam, melyben az állami hatalmat egyetlen személy bírja; míg köztársaság az, amelyben többen bírják, akár kevesen, akár sokan. Azonban e megkülönböztetés tulajdonképpen nem a formára, nem a külsőre, hanem az államnak nagyon is belső mozzanataira vonatkozik; másrészt nem is találó. Mert kétségtelen, hogy a modern alkotmányos monarchiában az államhatalmat, vagy annak teljét nemcsak a monarchák bírják, hanem vele együtt népi szervek is, tehát a nép is; bármilyen formulák kerestetnek és találtak annak a tételnek fenntartására, hogy az államhatalom teljének ilyenkor is a monarcha a birtokosa.

Az állami hatalom birtokosainak számára alapított megkülönböztetés akkor sem fogadható el, ha azt úgy módosítjuk, hogy monarchiának minősítjük azt az államot, melyben van egy személy, ki az állami hatalom minden megnyilvánulásaiban részt vesz, mert ez a meghatározás szintén nem mindig találó; másrészt mert ilyen helyzetben köztársasági államfő is lehet. Lehet és van köztársasági államfő (p. o. az Amerikai Egyesült Államok elnöke), kinek nagyobb a hatalma, mint más állam (p. o. Nagy-britannia) királyának s mégis emez a monarchia és amaz a köztársaság.

Másrészt volt állam, ahol a különben monarchákat megillető hatalom többek közt osztatott meg, p. o. a római birodalom, mikor két »imperátora« volt egyszerre (amit el is neveztek dyarchiának), sőt mikor a két »imperátor« mellé még két »caesar« is járult, mégis monarchiának kell tekinteni, vagyis olyannak, melyben e két, vagy négy személy az uralkodói jogállásban volt, — bár formailag az imperátorok is csak a köztársaság magisztrátusai voltak.

Nem a hatalom birtokosának a száma, vagy a hatalom birtoklásának és gyakorlásának a módja az irányadó tehát az állam-

formára nézve, hanem összetételének módja: alkotórészeinek mennyisége, illetve minémősége.

A hatalom birtoklásának és gyakorlásának módja azután lehet különféle úgy a köztársaságban, mint a monarchiában. Lehet demokratikus és arisztokratikus; a demokratikus lehet korlátolt és korlátlan; az arisztokratikus lehet születésen és máson alapuló, stb. stb. Ezek már nem az állam formájának, vagyis összetételének, hanem a hatalom gyakorlása módjának, az alkotmányformának vagy kormányformának változatai; s e változatoktól függ, hogy két személyi alkotó részből álló államban, azaz monarchiában a hatalom elosztása olyan-e, illetve hasonló-e ahhoz, amilyen van a csak egyből, t. i. népből álló köztársaságban.

A monarchiának fenti alapon való megkülönböztetése az elnevezéssel némi ellentétben van, amennyiben az egyet kiemelő elnevezésű monarchia áll két személyi alkotó részből és a köztársaság egyből. Azonban, hogy e kettősség a monarchiánál az elnevezés dacára is megvan, arra fentebb rámutattam, valamint arra is, hogy e kettősség nem egyszer oly jellegűnek minősült, amely az állam természetével nem fér össze s ha érvényesíttetik, az állam felbomlására is vezethet.

II. Az állami szervezet belső szerkezete.

26. Az állam személyek sokasága, melyben e sokaság érdekeinek és bizonyos céljainak elérésére az erre kiválogatott személyeknek rendszeresen kapcsolatos összessége működik és fejt ki hatalmat. A hatalmat kifejtő személyösszeség az állami szervezet.

A szervezet, valamint az annak alapját képező szerv szót ebben a vonatkozásban átvitt értelemben használjuk. A szerv fogalom eredetileg a természeti tünemények világába tartozik, jelentvén az egymással fizikai kapcsolatban levő részekből álló testeknek oly minőségét, amely szerint azok belső erőnél fogva keletkeznek és léteznek, tehát fejlődnek és élnek és e fejlődés előmozdítására és életfenntartására megkülönböztetett alkatrészeik, a szervek szolgálnak.

A személyek kapcsolatából, bár nem fizikai, hanem szellemi kapcsolatából álló összességben, melyet államnak minősítünk,

sok tekintetben hasonló jelenségeket látunk, mert szintén belső erejüknél fogva fejlődnek és a fejlődés előmozdítására megkülönböztetett alkatrészeik szolgálnak. E jelenségek azonban lényegesen eltérnek a tulajdonképeni szerves világ jelenségeitől azáltal, hogy testi, fizikai összefüggésük hiányzik s alkotóelemeik maguk is önálló szerves lények s ezért, bár az előbb jelzett hasonlóságnál fogva átvitt értelemben beszélhetünk az állam szerveiről és szervezetéről, azokra a tulajdonképeni fizikai szerves világ jelenségeinek törvényeit egyszerűen átvinni és a kétféle szervezetet azonosítani nagy hiba.

27. Az állami szervezet áll azokból a személyekből, akik az államot alkotó személyösszeség fejlődését előmozdító működést végzik és e célból hatalmat is fejtenek ki.

Ez állami szervezetnek lényegileg két nagy csoportja van. Az egyiket az »elemi« szervek csoportjának, a másikat az »alkalmazott« szervek csoportjának nevezem.

Az elemi szervek azok, amelyek az állam alkotórészeiből, az uralkodóból és a nép egyes elemeiből, az egyes állampolgárokból állnak olyképen, hogy ezek az alkotórészek és alkotó elemek mint olyanok, ebbeli minőségüknél fogva működnek és fejtenek ki hatalmat. Midőn tehát ez alkotó elemek mint állami szervek működnek, a saját ügyükben járnak el, mert ők alkotván az államot, az állam dolga a saját ügyük; az állam érdeke a saját érdekük is. Az elemi szervek ennél fogva elvileg felelőtlenek, mert saját ügyének intézéséért senki sem felelős másnak, csak saját magának, illetve saját lelkiismeretének.

Az alkalmazott szervek azok, amelyek nem az állam alkotórészeiből, illetve ezek egyes elemeiből *mint olyanokból* állnak, hanem amelyeket az államnak elemi szervei megbíznak, alkalmaznak, állandóan vagy ideiglenesen, hogy az állam ügyeit, mely egyúttal az elemi szerveknek is saját ügye, az ő számukra intézzék. Az alkalmazott szervek tehát mint megbízottak megbízóiknak, alkalmazóiknak felelősséggel tartoznak és ezzel olyan viszonyban vannak, amelyet szolgálati viszonynak szokás nevezni. Az alkalmazott szervként való alkalmazásnak lehet feltétele az állampolgárság, de nem okvetlenül az. Az alkalmaztatás feltételül az állampolgárság kikötésének egyik oka bizonyára az, hogy az ily állampolgár-alkalmazottjától az állam nagyobb odaadást vár, mint idegentől, de e viszonynak alapja még ilyen-

kor is az alkalmaztatás, megbízás s nem az állampolgárság. Ezért lehetnek és vannak alkalmazott szervek, amelyek nem polgárai az illető államnak. Népi elemi szervnél az állampolgárság ellenben az alapja a szervi állásnak; csak állampolgár lehet ilyen szervnek a tagja. Az ettől való eltérés abnormitás, egészen különös kinövés.

Elemi szervek a monarchikus államokban az uralkodó; akár monarchikus államban, akár köztársaságban, minden, az állampolgárokból mint olyanokból alkotott szerv, mely az alkotmány rendelkezései szerint az államhatalom gyakorlásában résztvesz. Ilyenek az országgyűlések, helyhatósági testületek, esküdszékek stb. E népi szerveknek jogosult részvevője lehet a népnek minden tagja, vagyis minden állampolgár, amennyiben az államhatalom gyakorolhatásának ú. n. természetes korlátai által nincs akadályozva; de lehet a nép tagjainak, az állampolgároknak csak bizonyos — különféle körülmények által meghatározott, kiválogatott, szelektált köre. E kör terjedelme az illető szerv elemi volta tekintetében nem fontos; a legszélesebb és a legszűkebb alapon létrejött népi szerv elemi szerv.

28. A népi elemi szervek csak mint testületi szervek jöhetnek létre és működhetnek; mert a nép, vagy annak bármely szűkebb köre mindig sokaság, vagy legalább is egynél több személyt foglal magában. De azért nem a testületiség a lényege és nem a testületiség által különbözik más, nevezetesen az alkalmazott állami szervektől. Testületi, kollégiális szervek lehetnek az alkalmazottak is, de egész más jogi állása és helyzete van valamely kollegiális alkalmazott szervnek, p. o. törvényszéknek, államtanácsnak, mint a népi kollegiális szervnek p. o. az országgyűlésnek, törvényhatósági bizottságnak stb.

Individuális elemi szerv az uralkodó; gyakran individuális, de ilyenkor sem elemi, hanem alkalmazott szerv a köztársasági államfő. Ez is lényeges különbség a köztársasági államfő és a monarchikus állam uralkodója között.

A köztársasági államfő hatalma, vagyis részesedése az állami hatalomban lehet olyan, sőt esetleg nagyobb is, mint az uralkodóé; állása tarthat akár életfogytig is, de ő eltekintve attól, hogy mint a népnek tagja, mint állampolgár, magánszemély minőségében alá van vetve az állami hatalomnak, mint államhatalmi szerv is elvileg felelős az őt alkalmazó szervnek,

mely nem lehet más, mint valamely közvetlen vagy közvetett népi szerv. A felelősség alól fel lehet mentve, vagy felelőssége meg lehet szorítva; hogy ez történik-e vagy nem, az a tételes, konkrét szabályozástól függ, de elvileg a felelőssége fennáll; s csak a konkrét tételes szabályozás kérdése, hogy a felelősségrevonás jogáról az alkalmazó népi szerv lemond-e, vagy korlátozza-e azt.

29. A népnek, illetve egyes osztályainak és tagjainak részvétele az állami hatalom gyakorlásában elemi szervként vagy közvetlen, vagy közvetett. Közvetlen e részvétel akkor, ha a nép egyes tagjai előre meghatározott feltételek alapján való kiválogatás, szelekció útján alkotják együttesen azt az elemi szervet, amely az állami hatalom egyes nyilvánulásait, a törvényhozást, a kormányzást, a közigazgatást avagy az igazságszolgáltatást előidézi. Közvetett pedig akkor, ha a nép egyes tagjai ugyancsak előre meghatározott feltételek alapján való kiválogatódás útján csupán más népi tagokat vagyis állampolgárokat küldenek ki maguk helyett, hogy azok alkossák együtt azt a szervet, mely az államhatalom fent jelzett nyilvánulásait előidézzé ugyanazzal a hatállyal, mintha azt a nép kiválogatott tagjai maguk tennék. Ez utóbbi szervek a képviseleti szervek.

A népi képviseleti szervek tulajdonképpen elemi szervek, mert mint állampolgárok járnak el olyan ügyben, mely sajátukénak tekinthető; és ugyanazzal a hatállyal, ugyanazzal az erővel és tekintéllyel, mintha a nép tagjai maguk közvetlenül járnának el elemi szervként; miután azonban mégis mások helyett működnek, a felelősség elvileg fennáll és azért bizonyos mértékig középhelyet foglalnak el a közvetlen elemi és az alkalmazott szervek között.

Képviseleti szerv a másik államalkotó résszel, az uralkodóval kapcsolatban is lehetséges. Az uralkodó akadályoztatása esetén való helyettese, a régens, általános képviseleti szerve az uralkodónak mint elemi szervnek. Egyes esetekre szólni is lehet különleges képviseleti szervük az uralkodóknak, p. o. a királyi hatalommal eljáró királyi biztosok, kir. helytartók stb. Az uralkodókkal kapcsolatos eme képviseltetés azonban kisebb jelentőségű, mint a népi elemi szervekkel kapcsolatos képviseltetés, mely napjainknak általános jelensége.

30. A *közvetlen* népi szervek létrejövedele szempontjából

szükség van mindenekelőtt meghatározni azokat a feltételeket, amelyekről függően a népnek azok a tagjai, akikből valamely ily szervnek állnia kell, kiválogatódnak. E kiválogatásnak, szelekciónak igen sok módja van és nagy mértékben függ attól, hogy az illető szervnek mi a hatásköre, mi a rendeltetése.

A népi szerv lehet általánosan, vagy csak bizonyos szűkebb körre szorítkozva, de mégis általánosan megállapított feltételektől függő. Általános népi szervek azok, amelyeknél a szervi tagság csak oly feltételektől függ, amelyek szükségeseeknek tartatnak mindennemű joghatállyal bíró cselekmény megtételénél; ilyen feltételek bizonyos kor, szellemi épség, esetleg a nem, vagy legalább is szükségesnek tartatnak a közérdekben eljáró szerveknél, amilyen p. o. az erkölcsi minősültség (büntetlenség) stb. Ilyen alapon jöttek létre a hellének »*ἐκκλησία*«-i, a rómaiak »*comitia*«-i, s ilyenek néhány jelenlegi svájci kantonnak (Uri, a két Unterwalden, Glarus, Appenzell I. Rh.) *Lands-gemeinde*-jei.

Általános népi szerv az általános védkötelezettség alapján felállított hadsereg is. A katonaság, a fegyveres erő az állami szervezetnek része. Hivatása az állam hatalmának fizikai érvényesítése, elsősorban más államokkal szemben, másodsorban az állam belsejében is. Az állam magasabbrendű hatósági ténykedéseivel fűződő kikényszerítésnek a szerve akkor és annyiban, amikor és amennyiben eme magasabbrendű hatalmi ténykedések eredménytelenek maradnak s amidőn az állam kénytelen a fizikai erőhöz folyamodni. E szerv általános népi szerv, ha az általános védelmi kötelezettségen alapszik; de miután kizárólag végrehajtó, foganatosító és semmi tekintetben sem határozó szerv, a határozó általános népi szervekkel szemben feltétlen engedelmesség viszonyában és ennél fogva a legnagyobb felelősség és fegyelem viszonyában van; azonban mindig annak tudatában, hogy amidőn a határozni hivatott szervek határozata szerint felhasználtatik, ez saját ügyében történik és annak megfelelően s nem mint a más ügyét végző alkalmazottnak kell eljárnia.

A szűkebb körre szorított népi szerv tagjainak kiválogatódása történhetik szintén általánosan megállapított feltételek mellett. A rendi korszak ama rendi gyűlései, amelyeken az illető rendeknek minden jogosult tagja részt vett, így a nemesség

fejenkénti megjelenése mellett tartott országgyűlések; a későbbi főrendi tábla; a francia »ancienne régime« »États Généraux«-in a klérus és nemesség gyülekezetei, az angol Lordok háza — egyes kivételektől eltekintve — ilyen általánosan megállapított feltételek mellett kiválogatott, szűkebbkörű közvetlen népi szervek. Az általánosan megállapított feltétel az egyes rendekhez való tartozás.

Miután a rendek nem mások, mint a népnek jogi osztályai, vagyis oly osztályok, amelyekhez való tartozás bizonyos jogi tényen, a rendbe való felvételen és az ilyentől való leszármazáson alapszik, a rendi gyűlések a nép bizonyos feltételek szerint kiválogatott tagjainak gyülekezetei és ennél fogva közvetlen népi szervek.

Közvetlen népi szervek voltak az 1885-ben reformált főrendiháznak is örökség alapján való tagjai; csak hogy ezeknél a rendhez való tartozáson kívül a népi szervi tagság még más általánosan megállapított feltételtől, nevezetesen a vagyoni cenzustól függött.

A vagyoni helyzet ezek szerint szintén lehet alapja a közvetlen népi szerv tagságára való kiválogatásnak, természetesen önállóan, más feltételek nélkül is. Ilyen kiválogatási alapja volt legújabb törvényhatósági szervezetünk előtt a törvényhatósági bizottsági ú. n. virilis tagságnak.

A legújabb reform előtt ugyanis a mi magyar törvényhatósági bizottságunk és községi képviseleti testületünk kettős jelleggel bírónak volt tekinthető. Egyrészt az illető önkormányzati testület képviseleti szerve; bár, mint látni fogjuk, nem feltétlenül, — másrészt közvetlen népi szerve volt. A választott tagok képviseleti szervekül tekinthetők; a legtöbbadófizetés alapján tagok közvetlen népi szervek, amennyiben ők állampolgári minőségüknel és az illető önkormányzati testülettel való bizonyos kapcsolatuknál fogva voltak e gyülekezetek tagjai, habár bizonyos feltételek mellett is.

A mi közéleti terminológiánk nagyon szerencsésen és találozón nevezte ezeket virilistáknak, amennyiben ők valóban mint a nép nagy tömegének egyes kiválogatott tagjai, »vir«-jei bírtak hellyel a megnevezett testületekben.

31. Ez általánosan megállapított kiválogatási módok mellett lehetnek különösek, midőn a kiválogatás az illető népi szerv

tagjaival szemben egyénenként történik. Ennek egyik legprimitívebb módja a kisorsolás, és pedig akár tágabb, akár már előzetesen általánosan megállapított feltételek alapján kiválogatott szűkebb körből való kisorsolás. Ilyen kisorsolás történt p. o. a mi bűnvádi eljárási jogunk szerint az esküdtszéki tagoknak az ú. n. évi lajstromból való kijelölése alkalmából, mert az esküdtszék közvetlen népi elemi szerv, amelyben az állampolgárok mint az állam népének alkotó elemei vesznek részt és gyakorolnak állami hatalmat egyenkénti kiválogatás, szelekció alapján.

Az egyenkénti kiválogatásnak egyik módja a kinevezés is. A kinevezés általában az alkalmazott szervek egyik alkalmazási módja. A kinevező mint az államnak szerve a kinevezettre hatalmat ruházván rá, közötté és az állam között szolgálati viszonyt teremt. De ennek a viszonynak létesítése nem a kinevezés formájának a következménye, hanem a különleges tételes rendelkezésnek, amelynél fogva bizonyos állami szolgálati viszonyok épen a kinevezés által jönnek létre, illetve, hogy egészen szabatos legyek, amelynélfogva a szolgálati viszony létrejöttelének egyik mozzanata a kinevezés; miután ezenkívül más mozzanata is lehet p. o. a hivatali eskü letétele, a beiktatás stb.

Magával a kinevezés formájával tehát még nem feltétlenül kapcsolatos az alkalmazotti viszony létrejötte s a kinevezés lehet a népi szervek tagjául való kiválogatásnak is egyik módja. Így nálunk Magyarországon a felsőház tagjainak a kinevezése és minden államban az ú. n. felső kamarák, szenátusok tagjainak az államfők részéről hasonló kinevezése. A felsőháznak, szenátusoknak eme kinevezett tagjai közvetlen népi elemi szervek, akiket az állam másik szerve — akár elemi szerve, uralkodója, akár alkalmazott államfője, köztársasági elnöke — a nép tagjainak sorából egyéni kiválóságukra tekintettel kiválogat, hogy népi elemi szervvé váljanak és mint ilyenek, teljesen függetlenül és felelőtlenül vegyenek részt az állami hatalom gyakorlásában. Ezért az ő viszonyuk az államban nem megbízotti, nem szolgálati viszony és az őket kiválogató és kinevező szervnek velük szemben tovább semminemű felügyeleti és kérdőrevonási joga és hatalma nincs.

A közvetlen népi elemi szervek egyik egyenkénti kiválogatási módja a választás is. A választás általában eszköze a népi képviseleti szervek megalkotásának. Eszköze és módja

lehet alkalmazott szervek alkalmazásának, mint p. o. nálunk a törvényhatósági tisztviselők alkalmazásának; köztársaságokban az államfő, esetleg a kormány alkalmazásának. De lehet a választás módja a közvetlen népi szervek tagjai egyenkénti kiválogatásának is. Erre például szintén a mi felsőházunk szolgál, ahol főként a törvényhatóságok által választottak, de még az egyes tudományos intézetek által választottak is inkább szelektált közvetlen népi elemi szervekül tekintendők, mintsem képviseleti szervekül és e tekintetben állásuk teljesen hasonló a kinevezett tagok állásához.

Felfogásom szerint legújabb törvényhatósági törvényünk értelmében a törvényhatósági bizottságnak a legtöbbadófizetők közül választott tagjai is inkább ily közvetlen elemi szervekül tekintendők, mintsem képviseleti szervekül; s kétségtelenül közvetlen elemi szervek a törvényhatósági bizottságnak azok a tagjai, akik mint örökös tagok választatnak meg.

Hogy a választással nem alkalmazotti minőségben szervi állásukat elnyertek mikor tekintendők képviseleti szerveknek s mikor közvetlen elemi szerveknek, ez még egyéb körülményektől függ, melyekre a képviseleti szervek viszonyainak további vizsgálata fog világosságot deríteni.

32. A *képviseleti* szervek, amint látjuk, az által jönnek létre, hogy az egész népnek előre meghatározott feltételek mellett kiválogatott tagjai másokat küldenek ki, választanak, hogy azok helyettük az államhatalom közvetlen gyakorlatában azzal a hatálylyal, erővel és tekintéllyel járjanak el, mintha ők maguk járnának el. E kiküldés, választás, igen gyakran megbízásnak, mandátumnak (tehát magyarul helyesen: meghagyásnak) minősítetik és neveztetik. Kétségtelenül van benne megbízás, ha a bizalomnyilvánítást tekintjük; van benne meghagyás, bár ez különféle mértékben; de van benne felhatalmazás is és pedig teljes hatalommal való felruházás. A megbízás, meghagyás, megjelölés inkább a küldő és a küldött, a képviselt és képviselő közötti viszonyra vonatkozik; míg a felhatalmazás inkább a képviselőnek kifelé, másokkal szemben való jogállását jellemzi.

A megszokás nem hiába nevezi a képviselői viszonyt mandátumnak, meghagyásnak. Az intézmény keletkezésével a meghagyás szoros kapcsolatban van. A képviseleti intézménnyel,

mindenütt ahol kifejlődött, együttjárt az utasítás és visszahívás joga.

Csak idővel fejlődött a képviselő állása oda, hogy megszűntek az utasítások és meghatározott időhöz kötötten a megbízatás, megszűnt a visszahívási jog és ezzel az a felfogás terjedt el, hogy a képviseleti intézmény lényegéhez tartozik az utasítás és visszahívási jogtól mentes független állása a képviselőnek. Ezt a felfogást azonban tévesnek tartom.

33. A képviseleti intézmény az ú. n. rendiség korában fejlődött ki. Az államhatalom gyakorlásában való részvételre jogosult rendek eleinte közvetlenül, »viritim« gyakorolták jogaikat; később az összeség helyett egyeseket küldtek ki mint meghatalmazottakat s ezeknek utasításokkal való ellátása s velük szemben esetleg a visszahívási jog gyakorlása természetes eljárásnak tűnik fel. A rendi képviseletet idővel az ú. n. népi képviselet váltotta fel, vagyis az, midőn már nemcsak egyes rendek, vagyis jogi osztályok tagjai mint olyanok küldhettek magok helyett képviselőket, hanem az összes állampolgárok, vagyis az egész nép tagjai bizonyos feltételek mellett; és ezzel egyidőben megszűntek az utasítások és a visszahívási jog gyakorlása. De a két változásnak időbeli összeesése, ahol megvolt, csak véletlen s nincs egymással okozati összefüggésben.

A rendi képviseletnek átalakulása általános népi képviseletté elvi szempontból és okokból történt, azért, hogy az államhatalom gyakorlásában többé ne csak egyes jogi osztályok vehessenek részt. Amint e részvétel a rendi korszakban lehetett közvetlen és közvetett, vagyis képviseleti, úgy a rendiség elhagyása után is lehetett volna közvetlen és lehetett képviseleti. Hogy képviseleti lett, annak az oka a célszerűség volt, mert az államhatalom állandó gyakorlása közvetlen népi gyülekezetek által nehézségekbe ütközött volna. Ezért a rendiség elhagyása után is megmaradt már a rendiség korában kifejlett képviselet rendszere.

A képviselet azonban már a rendiség idejében is lehetett volna utasítás és visszahívási jog nélküli. A rendiségből kifejlődött angol parlamentben a képviselet a gyakorlatban már csakugyan ilyen volt, mikor formailag még a rendiség fennállott. Az utasítási és visszahívási jog megszűnésének oka szintén a célszerűség; az a körülmény, hogy a képviselőkre váró feladatok

különfélesége folytán, szinte lehetetlenné vált a kérdésekben való előzetes állásfoglalás és utasításokkal való megkötés és azzal kapcsolatban elvesztette alapját a visszahívási jog is.

34. Az utasítási és visszahívási jog megszüntetése formailag függetlenné teszi a képviselőket a képviseltektől. De csak formailag; mert a képviseleti viszony lényegéből következik, hogy a képviselőnek a képviseltek akaratát, politikai törekvéseit és irányát kell megvalósítania; tehát hogy szószerint őket képviselje. És ez a gyakorlatban úgy is van az utasítások rendszerének megszünte után is.

A képviselőválasztásokat megelőző nyilatkozatok, a képviselőjelöltek részéről tartatni szokott programbeszédék arra valók, hogy a megválasztás által a választók egyúttal politikai irányt is jelöljenek ki; a programbeszédék, vagy pártállás megjelölése alapján történt megválasztás egyúttal a választók akaratkijelentése nemcsak arranézve, hogy személy szerint ki legyen a képviselőjük, hanem arranézve is, hogy ez a törvényhozás kérdéseiben milyen irányt kövessen. Tehát tulajdonképpen utasítás, bár általános jellegű, formákhoz nem kötött és jogilag nem kötelező utasítás. És ezt általában a közvélemény úgy is fogja fel.

Ennek a felfogásnak felel meg a beszámoló-beszédék tartásának gyakorlata is. E beszédék tartása a felelősség érzetének kifejezésre juttatása a megbízott részéről a megbízóval szemben és csak akkor indokolt, ha a megbízottat kötelezettnek tartjuk arra, hogy megbízóinak megválasztása alkalmával kifejezett akaratnyilvánításának megfelelően járjon el és hogy erről megbízóinak számot adjon.

És habár az újabb idők fejleményei szerint jogilag nincs is megállapítva az, hogy amennyiben a választók képviselőjüknek magatartása miatt bizalmatlanságot szavazzanak, ez köteles legyen lemondani, az erkölcsi felelősségérzet folytán ez mégis igen gyakran be szokott következni s ez erkölcsi felelősségérzet teljesen megfelel a képviseleti szervi állás igazi lényegének. Éppúgy megfelel ennek a felfogásnak az az eljárás, hogy ha valamely képviselő azt az elvi álláspontját, melynek alapján megválasztották, megváltoztatná, lemondjon s új választással lehetőséget nyújtson addigi választóinak a nyilatkozásra aziránt, hogy tovább is ő általa akarják-e akaratukat nyilvánítani.

De ennek a felfogásnak felel meg az a gyakorlat is, amely szerint a képviseleti testületeknek arra jogosult szerv részéről való felosztatása azért történik, hogy a választóknak mód és lehetőség nyujtassék arra, hogy az államhatalom gyakorlására nézve akaratukat nyilvánítsák. A választóknak, vagyis a nép jogosult részének, mint elemi szervnek akaratnyilvánítása fog tehát az általa kiküldött és őt helyettesítő szerv magatartására nézve irányadó lenni s ez nem más, mint nem ugyan formailag, de lényegileg a képviselő szervnek a képviseltek összességére részéről való irányítása, utasítása.

A képviseletnek és a képviseleti szervnek ennél fogva lényege, hogy az a képviseltek összességének akaratát, törekvéseit, irányát, illetve azt, ami ennek tekintendő, valósítsa meg; valóban a képviseltek összességét helyettesítse és személye-sítse meg.

Ugyanerre a célra szolgál a képviseleti szerveknek az idő-höz-kötöttsége is. A képviseleti szervek fennállása azért időhöz-kötött, hogy a nép jogosult részének legyen módja visszahívási jog nélkül is időnként akaratát és irányát nyilvánítani, hogy így mintegy automatikusan biztosíttassék az, hogy a képviseleti szerv csakugyan a választókat képviselje.

Hogy a választók akaratnyilvánulásának kialakulását az, aki majd képviselőjük lesz, a programok adásával, irányok kitűzésével befolyásolja, nem változtatja meg azt a viszonyt, amely szerint a képviselő a választók összességét képviseli.

35. A képviseleti szerveknek lényegét eszerint nem a választás teszi. Nem azért képviseleti szerv valamely testület, mert választásokból kerül ki, hanem azért, mert e szerv összeállítására, létrejövetelére, működésére, megszűnésére vonatkozó rendelkezésekből és gyakorlatból azt kell megállapítani, hogy annak rendeltetése és hivatása az őt kiküldő nép vagy népi osztály akaratát, törekvéseit megvalósítani, vagyis mint a szó jellemzően kifejezi: képét viselni.

Kétségtelen, hogy a választói jog iránti küzdelmeket, a választói jog miképen szabályozásának mérlegeléseit e szempontok vezetik és e szempontoknál fogva különösen nagy jelentősége van ama választói jog szabályozásának, melynek célja valamely képviseleti szervnek a létesítése.

De ebből kitűnik, hogy választással nemcsak képviseleti szervet lehet létesíteni.

Ha választással létesül valamely testületi szerv, de annak létesítése, működése, megszűnése körülményeiből azt kell megállapítani, hogy ez nem azért létesült és működik, hogy a választók összességének valami módon meghatározott irányát és akaratát érvényesítse, hanem létrejön és működik tekintet nélkül arra, hogy a választók az egyes konkrét kérdésekben mit akarnak és működik a megválasztottnak önálló és független akarat-elhatározása alapján, akkor ez a szerv nem képviseleti, hanem a nép egyes tagjaiból álló közvetlen, de szelektált szerv, ahol a választás nem mandátum, meghagyás, nem a képviseltetés alapja, hanem a népi kiválogatásnak az eszköze. Az ily kiválogatásnak az alapja ilyenkor nem is annyira a megválasztott politikai irányának a választók akaratával való megegyezése, mint inkább a megválasztottnak egyéni minősége; bár természetesen az előbbi körülmény is bizonyos mértékig közreműködhetik. De semmi esetre sincs meg a megválasztottnak a választók akaratával való az a kapcsolata, mely jogi kötelezettség nélkül is programbeszédnek alapján megválasztást feltételez, avagy beszámoló-beszédnek tartásának megkívánására és az ehhez fűződő esetleges további következményekre vezet.

36. A választás útján kiválogatott közvetlen elemi szervekre példát nyújt a mi jelenlegi felsőházunk és törvényhatósági bizottságunk, mint azt már előbb jeleztem. A felsőháznak az örökös főrendiházi tagság jogával felruházott családok részéről választott tagjai, továbbá a törvényhatóságok által választottak, az előadottak szerint ilyen szelektált elemi szervekül és nem képviseleti szervekül tekintendők. Nem merném ezt mondani egészen határozottan az egyes szervezetek és intézmények által választottokról.

Felsőházi törvényünk megalkotói ugyanis az általam itt jelzett különbségeket nem látszottak megtenni. Ennélfogva azok a rendelkezések, melyek a megválasztottak jogállására irányt adók, olyanok, amelyekből ilyen, de olyan jogállásra is lehet következtetni.

Az érdekszervezetek, vagyis a mezőgazdasági, ipar- és kereskedelmi, ügyvédi, közjegyzői stb. kamarák által választottak nyilvánvalólag az illető érdekszervezetek érdekköreinek kép-

viseletére hivatvák. Ezt megerősíti a törvénynek az a rendelkezése (19. §), amely szerint az említett szervezeteknek az általuk kiküldendő tagokat oly módon kell választani, hogy a kebelükben levő érdekcsoportok aránylagos, illetőleg váltakozó képviselőkhöz jussanak. Az ú. n. érdekképviselő gondolatát kifejezésre juttató ez a rendelkezés azonban még nem feltétlenül adja meg az aszerint megválasztandó tagoknak a képviselői szerv jellegét. Mert valamely érdekkör szempontjait képviselheti az illető érdekkörhöz tartozó bármely egyén akkor is, ha az nem az illető érdekkörhöz tartozóknak formászerű képviselője; vagyis az érdeket és annak szempontjait figyelembe veheti és törekedhetik érvényesíteni a saját felfogása és meggyőződése s nem az érdekkörhöz tartozó többiek felfogása és meggyőződése szerint is.

Ugyanebben a helyzetben vannak a felsőháznak azok az életfogytiglan kinevezett tagjai, akiknek kinevezésénél a törvény értelmében (23. §) figyelemmel kell lenni arra, hogy a felsőházban törvényen alapuló szervezet hiányában vagy egyéb okból egyelőre nem képviselt fontosabb élethivatások a lehetőség szerint legalább egy-egy taggal képviselve legyenek. Itt is a különféle élethivatások képviselőtéről van szó, mégis e kinevezett tagok nem az illető élethivatást űzők akaratának képviselői, tehát nem képviselői szervek a szó tulajdonképeni értelmében, hanem az államfő kinevezése útján szelektált közvetlen elemi szervek.

Az egyes érdekképviselői szervezetek által választás útján kiküldött tagokat tehát nem kell, még a törvény idézett rendelkezése dacára sem feltétlenül képviselői szerveknek minősíteni. Még kevésbé kell azokká minősíteni a tudományos intézetek által választottakat, akikre szintén kiterjed a törvénynek az a rendelkezése, amely aránylagos, illetve váltakozó választást ír elő a kebelükben létező szakokra való tekintettel. Itt azok az érdekek vagy szempontok, amelyeknek képviselőjéül eme tudományos intézetek s még inkább a kebelükben levő egyes szakok tekinthetők volnának, annyira részszerűek, hogy alig lehet ez érdekek és szempontok képviseltetésének szükségét az indokál és céljául tekinteni annak, hogy ez intézetek felsőházi tagok választására jogosultságot nyertek. Sokkal inkább az egyéni kiválóság és arravalóság biztosítékát kell látni

ama kettős kiválogatásban, amely egyrésről történik már azáltal, hogy a választás eme tudományos testületek tagjaira szorítkozik, másrészt pedig e testület tagjai által az önmaguk közül választás által. Hogy azután a törvény ezeknél is a szakok szerinti aránylagos, illetve váltakozó választásról szól, az nem annyira azért van, hogy az illető szak képviseltessék, mint inkább azért, hogy az illető szakhoz tartozóknak is biztosítsák aránylagosan, illetve váltakozva a közülök való kiválogatás.

Talán nem a jelzett szempontok figyelembevételével történt, de mindenesetre helyesen, hogy felsőházi törvényünk a választás által azzá lett felsőházi tagokat sehol sem nevezi képviselőeknek.

Ugyanezen szempontok szerint lehet meghatározni azt, hogy új törvényhatósági törvényünk (1929:XXX. tc.) szerint a törvényhatósági bizottság mely tagjai tekintendők képviseleti szervekül és melyek a kiválogatás alapján való közvetlen népi szervekül.

37. A képviseleti szervek tekintetében itt kifejtett felfogással ellentétben valamikor az volt a közkeletű felfogás, hogy a képviseleti intézménynek épen az a hivatása, amelyet az előzőekben a választással szelektált közvetlen népi szerveknek tulajdonítottam. E felfogás szerint a képviselőválasztásoknak feladata a nép kiválóbbjainak a kiválogatása, akik a választók nagy tömege helyett mint arravalóbbak, önállóan, saját belátásuk szerint járjanak el. Azonban a képviselőválasztói jog szabályozásánál és gyakorlásánál érvényesült szempontok a való életben más felfogást mutatnak; mert a parlamenteknek az a része, mely különösen minősítettik képviseleti testületnek, a legtöbb államban a valóságban nem ilyen, a kiváloság szempontja szerint kiválogatott, önállóan eljáró elemekből állónak tekintetik, hanem olyanokból, akik a választással kifejezésre jutott népi akaratnak — habár talán a megválasztottak által vezetett és irányított, de formailag mégis népivé nyilvánítható akaratnak megvalósítására hivatvák.

Ez a felfogás az aránylagos választási rendszernél egészen kétségtelenül nyilvánul; de a napjainkban mindinkább előtérbe nyomuló érdekképiselet gondolatánál is érvényesül.

Ezzel szemben a parlamentek másik részét, ha nem is mindenütt, de sok helyütt épen az különbözteti meg az előbbitől,

hogy annak tagjai az egyéni kiválogatás alapján kerülnek be és ezáltal a másik kamarával szemben kétségtelenül nem ugyan rendi alapon alakult, de a szó igazi értelmében vett arisztokratikus testületet alkotnak.

III. Az állami hatalom megnyilvánulásai.

38. Az állami hatalom megnyilvánulásainak meghatározásai leggyakrabban az akarat fogalmát alkalmazzák és megkülönböztetve törvényhozó és végrehajtó hatalmat, amazt mint az állam akaratelhatározását, emezt mint az akaratelhatározást megvalósító cselekvést jellemzik.

Nézetem szerint az állam akaratáról csak nagyon képletesen lehet szólni és midőn e képletet az állami hatalom megnyilvánulásaira alkalmazzuk, tulajdonkép semmit sem világosítunk meg, csupán valami hasonlóságot állapítunk meg, mely azonban alig járul hozzá, hogy az állami hatalom megnyilvánulásait valóban megismerjük.

Az állam akarata nem más, mint amaz ú. n. állami akaratelhatározás megalkotására jogosult személyeknek az akarata, avagy akaratai összehatásának az eredménye. Az állami akarat az illető személy vagy személyek államszervi minőségének tudatában és az ezzel kapcsolatos körülmények összehatása folytán jön létre; de azzal, hogy ezt az akaratot az állam akaratának nyilvánítjuk, s hogy ez akarat megalkotására jogosult személyeknek összeműködését az állam akaratelhatározásának, más, szintén államszervi minőségben eljáró személyek működését, melyben ismét meg van minden személynek az akaratelhatározása, az állami akaratot megvalósító cselekvésnek minősítjük, az állami tevékenység és hatalmi nyilvánulások tekintetében alig nyerünk valamit, és azzal, hogy az ember lelki világának jelenségeit az állami szervezet rendkívül bonyolult működésére mintegy kívülről reávetítjük, nem elégedhetünk meg.

Az államhatalmi nyilvánulások megismerése szempontjából nézetem szerint más utat kell követni s az akarat fogalmának segítségül hívását egészen mellőzni lehet. Az államhatalmi nyilvánulások ily szempontból való meghatározását részemről már 38 évvel ezelőtt (»A végrehajtó hatalom a magyar alkotmány-

ban» című, 1893-ban a »Jogi Szemle« c. folyóiratban megjelent munkámban) megkíséreltem; amit akkor kifejtettem, annak helyességében azóta még inkább megerősödtem, annál inkább, mert az akkor kifejtett gondolatok közül nem egyhez hasonló azóta mások részéről is kifejezést nyert úgy a hazai, mint a külföldi irodalomban. Az akkori megállapításokat most részben csak röviden ismételtem, részben pedig kiegészítem; míg a további részletekre nézve utalok idézett munkámra.

39. Az állami hatalmat az állam hatalmi szervezete fejt ki. E szervezet ama személyek összesége, akik az állam nevében az állam céljai és feladatai érdekében járnak el és működnek és evégett különleges hatalomkörrel vannak felruházva. Hogy e szervezetben e hatalomkörök hogyan oszlanak el, azt egyelőre mellőzve, mindenekelőtt azt kell megállapítani, hogy e szervezet mint egész, a szervezeten kívül állókkal szemben milyen tevékenységet fejt ki és milyen hatalmat gyakorol.

E tekintetben az állami tevékenységnek és hatalomgyakorlásnak két irányát kell megkülönböztetni. Az egyik a befelé, a másik a kifelé való irány.

Az állam befelé, vagyis saját területén, saját határain belül a magánosokkal, akár saját tagjaival, akár idegenekkel szemben hatalmat gyakorol és pedig olyan hatalmat, melyet csak önmaga korlátoz. Saját határain kívül ilyen hatalmat nem gyakorol; ott tevékenységét és hatalmát más hasonló hatalmú államok korlátozzák, tevékenysége és hatalmának megnyilvánulása tehát kifelé egészen más, mint befelé.

Az állam hatalmi megnyilvánulásait tehát mindenekelőtt befelé való vonatkozásukban kell vizsgálat alá venni.

40. Az állam hatalmát befelé elsősorban közvetlenül a magánosokkal szemben tett intézkedéseivel nyilvánítja. Nyilvánítja pedig a magánosokhoz esetenként intézett követelő avagy tiltó parancsokkal és e parancsoknak nemteljesítése esetén a parancs-követelte cselekmény kikényszerítésével, avagy a parancs ellenére tett cselekmény megtorlásával.

A parancsok adása a hozzáfűződő, illetve az őt megelőző, a parancsadás feltételeinek megállapításához szükséges előkészítő, következtető és megállapító segédtevékenységgel együtt; továbbá a parancs hatálytalanságának esetére az ehhez fűződő további következmények megállapítása a *hatósági intézkedések*;

a kívánt eredmény kikényszerítése, a kimondott következmények alkalmazása a *karhatalmi végrehajtás*.

Ezt az egész tevékenységet, vagyis a magánosokkal szemben való esetenkénti hatalomkifejtést a vele kapcsolatos előkészítő cselekményekkel »hatósági ténykedés« kifejezéssel jelölöm meg.¹

A hatósági ténykedés céljánál és feltételeinél fogva *igazságszolgáltatás* vagy *közigazgatás*. A kétféle ténykedés egymástól való különbségének részletezésébe itt nem bocsátkozom, mert azt jelzett régebbi munkámban már megtettem. Közös vonása mind a kettőnek, hogy magánosokkal szemben egyes esetekben való hatalomkifejtése az államnak.

Mind a kettő lehet alsóbb- és felsőbbfokú. Alsóbbfokú a hatósági intézkedésnek első alkalommal való megtétele; míg felsőbbfokú, ha az első alkalommal intézkedő hatóság intézkedésének helyébe azt megváltoztató, helyettesítő másik intézkedés léphet. E magasabb, sőt ismétlés esetén legmagasabb fokú intézkedésnek jellege tökéletesen azonos az első, ú. n. alsó hatóság intézkedésével; mindig a magánoshoz közvetlenül intézett parancs, vagy parancsmulasztás következtében megállapított következmény; a legfelsőbb fokban tett ily intézkedés is igazságszolgáltatási vagy közigazgatási tény, vagyis általában hatósági ténykedés.

E hatósági ténykedéshez sorolhatók azután, mint jogalapító tények, a magánosok számára különféle módon tett azok az intézkedések, melyek valamely jog keletkezésének, vagy megszűnésének alapjául vagy tanúsításául szolgálnak és amelyek azután részben az igazságszolgáltatás (vagy még inkább jogszolgáltatás), részben a közigazgatás szempontjai szerint végezhetők.

Már itt meg kell jegyezni, hogy a hatalomkifejtést jelentő hatósági ténykedés mellett az állam még igen nagy mértékben fejt ki olyan tevékenységet, amely hatalomkifejtéssel nem jár, vagy legalább is nem jár közvetlenül. Az állam gazdasági, közművelődési, jóléti tevékenysége alkalmával nem fejt ki hatal-

¹ Jelzett munkámban e tevékenységet a „hatóságoskodás“ szóval jelöltem meg. Bár ezt a szót nyelvtanilag kifogástalannak és jelentésére nézve nagyon kifejezőnek tartom most is, miután elismerésre nem talált, most mellőzöm.

mat a magánosokkal szemben; tevékenysége egészen olyan természetű és jellegű, mint a magánosoké s az állam hatalma legfeljebb csak abban nyilvánul meg, hogy az e tevékenység végzésére rendelt intézmények és szervezetek működését irányítja, vezeti, amiről később lesz szó; másrészt pedig abban, hogy gyakran hatalmi megnyilvánulásainak segítségével jut abba a helyzetbe, hogy olyan hatalomnélküli működést fejtsen ki, amilyenre magános anyagi eszközeinek elégtelenségénél fogva nem képes.

Köznyelvünk e hatalomnélküli működést is közigazgatásnak nevezi és ma e hatalomnélküli közigazgatás az állami tevékenységnek igen nagy terét foglalja el; azonban mint olyan, mely az állam hatalmi megnyilvánulásaiban szerepet nem játszik, az államhatalmi megnyilvánulások vizsgálatánál figyelmen kívül hagyható, s midőn az alábbiakban közigazgatásról lesz szó, az alatt mindig csak ama másik: »hatósági közigazgatást« értem.

41. A hatósági ténykedés tárgya, köre, feltételei vagy előre meg vannak állapítva általános szabályokban, amidőn az egyes esetben való hatósági intézkedésnek szigorúan e szabályok szerint kell történni, vagy maguk az illető szervek állapítják meg az illető eset körülményeihez képest. E két szélső eshetőség között az átmenetnek számos fokozata lehet, amelyekben a hatósági intézkedés a többé-kevésbé szigorú szabályok keretén belül az egyes esethez alkalmazkodóan kisebb-nagyobb szabadsággal tehető meg.

A hatósági ténykedés általános szabályainak megállapítása kétféle úton történik; vagy államhatalmi nyilvánulás nélkül, társadalmi úton kifejlődött szokás, konvenció révén, esetleg vallási vagy erkölcsi szempontok által is irányítva; vagy pedig államhatalmi megnyilvánulás útján és ekkor állunk szemben e hatósági ténykedés mellett az államhatalmi megnyilvánulásnak a másik megjelenésével.

Bizonyos, hogy az államhatalmi szabályalkotás s a hatósági ténykedés egymáshoz olyanféle viszonyban vannak, mint az akaratelhatározás és annak foganatosítása és kétségtelenül ez a hasonlóság vezetett ama tételhez, hogy az egyik az állam akaratelhatározása, a másik annak foganatosítása, cselekvés.

Azonban amellet, hogy a szabályalkotás és hatósági tény-

kedés között, mint majd látni fogjuk, az államhatalmi megnyilvánulásoknak még más esetei is vannak, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a hatósági ténykedést végző állami szerveknek az általános szabályok által megkötött és előre meghatározott hatalmi intézkedésein kívül még más és további intézkedései és cselekményei is lehetnek, melyek államhatalmi megnyilvánulás útján létrejött szabályok, tehát az akarat elmélet szerint, előzetes akaratelhatározás nélkül is megengedettek és szükségesek és hogy ennél fogva ezekben az esetekben oly cselekvéssel állanak szemközt, melyet akaratelhatározás nem előzött meg. Miután azonban ez lehetetlen, meg kell állapítani, hogy ilyenkor a hatósági intézkedést és annak végrehajtását az illető hatósági szerv és közeg akaratelhatározása előzte meg.

Tulajdonképp minden hatósági intézkedésnél és annak végrehajtásánál meg van az illető szerv akaratelhatározása és cselekvése épen úgy, mint viszont bármely szabály megalkotása maga is cselekvés, amellyől meg kell különböztetni a szabályalkotó szervnek a szabály megalkotására irányuló akaratelhatározását. Ez az akaratelhatározás is csak a cselekvés által válik szabállyá. Ebből kitűnik, hogy minden állami szerv minden működésében van akaratelhatározás és cselekvés és nem találó az állami szervezet egyik részének működését akaratelhatározásnak, a másikat cselekvésnek minősíteni csak azért, mert a kétféle működés viszonya tekintetében van bizonyos hasonlóság.

42. A hatósági ténykedésben és szabályainak megalkotásában az állam hatalmi megnyilvánulásának két módja áll előttünk. Az elsőben az állam hatalma közvetlenül a magánosokkal szemben nyilvánul meg egyes esetekben; a másodikban az állam hatalmának megnyilvánulása már nem oly közvetlen, mert bár a szabályalkotásban a magánosokhoz szóló meghagyás szintén bent rejlik, mégis az ebben rejlő hatalomnyilvánulás a magánosokkal szemben épen az esetenkénti hatósági intézkedéssel és annak végrehajtásával érvényesül.

Az állam hatalmi megnyilvánulásának további módjai most már kapcsolatban vannak az állam szervezetével.

Az állam szervezetének ugyanis lehetnek részei, melyek a hatósági ténykedést végzik s lehetnek részei, melyeknek hivatása a szabályalkotás. A szervi elkülönítése e kétféle hatalmi

nyilvánulásnak azonban nem feltétlen és nem általános. A két-féle megnyilvánulás egyugyanazon szerv hatalmi körét is alkothatja és alkotja is, kis és primitív államokban; a szerveknek és hatalmuknak elkülönítése csupán nagyobb és fejlettebb államoknak a jelensége.

Nagyobb és fejlettebb államokban azután az előbb jelzett hatalmi elkülönüléssel párhuzamosan más szervezeti elkülönülés is észlelhető és ez elkülönüléssel kapcsolatosan újabb hatalmi megnyilvánulás. A hatósági ténykedést végző szerveknek sokasága folytán, ami nagyobb és fejlettebb államoknál elkerülhetetlen, előáll a szüksége e szervek egységes irányításának és ellenőrzésének. Előáll a szüksége annak, hogy ama hatósági szervek, melyek szabályok nem létében, vagy tág szabályok nagyobb szabadságot engedő volta folytán szabadabban járhatnak el, egységes irányú hatósági ténykedésre bírassanak, azután úgy ezek, valamint azok is, amelyek szorosan kötött szabályok szerint működnek, amelyeknek intézkedését tehát már maguk az általános szabályok eléggé irányítják, megfelelő ellenőrzésben részesüljenek, hogy működésüket egyáltalán kifejtik-e, megtartják-e működésükben a szabályokat, megtartják-e működésük korlátjait. Ez az irányító és ellenőrző tevékenység egészen más természetű, mint az egyes esetekre szóló hatósági ténykedés, noha az alsóbb szervekkel szemben szintén hatalomkifejtéssel jár; mintegy természetes folytatása a szabályalkotásnak. Erre a tevékenységre, melyhez azután, mint majd látni fogjuk, még más tevékenység is kapcsolódhatik, alkalmasnak tartom a *kormányzás* megjelölést.

A kormányzás irányító, ellenőrző tevékenységéhez tartozik azután az állam hatalmi tevékenységi körének is meghatározása, úgy a maga számára, mint a hatósági ténykedést, avagy hatóságnélküli tevékenységet végző szervek számára; ami legtöbbször szintén a szabályalkotás útján történik.

A kormányzásban rejlő irányítás és ellenőrzés is lehet alsóbbfokú. A hatóságok sokaságát feltüntető nagyobb államokban a hatósági ténykedést végző szervek területileg vagy ügykörök szerint csoportosítva alsóbbfokú kormányzati szervek irányítása és ellenőrzése alá helyezhetők — amely elrendezésben esetleg az önkormányzat elve is érvényesülhet — és az alsóbbfokú kormányzati szervek viszont magasabb és legma-

gasabb kormányzati szervek hatósága alatt állnak. Ezáltal áll elő a többfokozatú kormányzás.

Az ellenőrzés, irányítás lehetősége és szüksége nemcsak a hatósági ténykedést végző hatóságokkal szemben áll fenn, hanem a hatóság nélküli tevékenységet végző különféle hivatalokkal, intézetekkel szemben is. Ez a tevékenység is belevonható a kormányzás fogalmába, bár igen sokszor épen ezt nevezzük »igazgatásnak« (vasútigazgatás, iskolaigazgatás stb.), de elég jellemzően a »köz« szótag nélkül, inkább annak kifejezésül, hogy ez csak magánigazgatás, vagyis természetében hasonló, mint a magánosok tevékenysége. Ez az »igazgatás« is lehet azután felsőbb- és alsóbbfokú; mennél alsóbbfokú, annál inkább bír a magántevékenységhez hasonló jelleggel; mennél felsőbbfokú, annál inkább foglal magában az alsóbb szervekkel szemben hatalomkifejtéssel is járó tulajdonképeni kormányzati tevékenységet, noha a magántevékenység jóformán sohasem válik el tőle.

43. A kormányzás ezekszerint az irányítás és ellenőrzés, az ösztönzés és felelősségrevonás és mint ilyen, az államhatalmi szervekként eljáró szervezeten belül marad. Ebben különbözik leglényegesebben a hatósági ténykedésnek mind a két fajtától. Úgy az igazságszolgáltatás, mint a közigazgatás eseteiben, az állam hatalma a magánosokkal szemben közvetlenül nyilvánul meg; az állam a magánosoktól követeli valaminek a megtételét, vagy tiltja meg azt; a magánosokkal szemben kényszeríti ki parancsait; a kormányzás esetében az egyik államhatalmi szerv a másikkal szemben fejt ki hatalmat, azt utasítja és azt vonja kérdőre. Ez utasításban és kérdőrevonásban rejlő irányításnak persze lehet kihatása a magánosokra is, de ez mindig csak közvetett; az illető hatósági ténykedést végző szerv útján történő.

Élesen meg kell különböztetni a kormányzati ténykedést a hatósági ténykedéstől még a felsőbbfokú hatósági ténykedés esetén is. A többfokú hatósági ténykedésről volt szó és láttuk, hogy a legfelsőbbfokú hatósági ténykedésnek a jellege ugyanaz, mint a legalsóbbfokúé. A felsőbb- és legfelsőbbfokú ilyen ténykedésnek lehet ugyan irányító hatása az alsóbbfokú hatósági ténykedésre, de csak közvetve az által, hogy a felsőbbfokú hatóságok egyöntetű intézkedéseit az alsóbbfokúak önma-

gukra nézve irányadóul veszik, — sőt ez bizonyos mértékig kötelező szabályul is felállítható, de ez az illető hatósági intézkedések jellegét nem változtatja meg. A felsőbbfokú hatósági ténykedés tehát mindig más jellegű, mint a kormányzati ténykedés.

A kormányzati ténykedésnek különbsége egyaránt fennáll az igazságszolgáltatással, valamint a közigazgatással szemben. Az igazságszolgáltatás tényeinél ez szembeszökő és hogy úgy mondjam közismert, mert az igazságszolgáltatásnak szervezete a legalsó foktól kezdve a legfelső fokig a legtöbb államban teljesen ki van építve és e szervezetnek feladata kizárólag az igazságszolgáltatás, mint a magánosokkal szemben közvetlenül megnyilvánuló hatósági ténykedés; míg emellett a bíróságokkal szemben is szükséges és mellőzhetetlen kormányzati ténykedés, ellenőrzés, felügyelet külön szerveknek, épen a kormányzati szerveknek hatáskörébe tartozik; a kormányzásnak másik tartalma pedig, az irányzás a bíróságokkal szemben csak igen kis mértékre szorítkozik, vagy csak kerülő úton érvényesül.

A közigazgatási ténykedésnek azonban ilyen önálló szervezete a legtöbb államban hiányzik, amennyiben a közigazgatásnak szervei felsőbb és legfelsőbb fokon igen gyakran, sőt legtöbbször egyúttal a kormányzásnak szervei és viszont alsóbbfokú kormányzati szervek igen gyakran közigazgatási szervek is; vannak továbbá bizonyos hatósági tények, melyek vagy fontosságuknál fogva a legfőbb kormányzati szerveknek vannak fenntartva (p. o. kegyelmezés, törvényesítés, honosítás stb.), ennél fogva a közigazgatás és kormányzás szerveinek gyakori azonossága folytán úgy tűnik fel, mintha közigazgatás és kormányzás azonos tevékenység volna. Tényleg e két hatalmi megnyilvánulás fogalmának az összezavarása a tudományos irodalomban igen gyakori, a gyakorlati életben pedig, mondhatnók, szinte általános.

Közrehat a kormányzás és közigazgatás fogalmának összezavarására az a körülmény is, hogy a közigazgatásnál úgy az irányításnak, mint az ellenőrzésnek nagyobb szerepe van, szélesebb körű, mint az igazságszolgáltatásnál és hogy az irányító hatalmat gyakorló kormányzati szervek a szélesebbkörű irányítással és ellenőrzéssel fogva a közigazgatási szerveknek a magánosokkal szemben is megnyilvánuló hatalomkifejtésére na-

gyobb mértékben hatnak, úgyannyira, hogy a magasabb kormányzati szervek néha valóban átalakulnak közigazgatási hatósági szervekké, azonban a különféle minőségnek a tényleges életben előforduló ez az egymásba folyása még sem teszi szűkegtelenné a kétféle minőségnek éles megkülönböztetését.

44. Említve volt már, hogy a kormányzás mintegy folytatása a szabályalkotásnak. Hiszen a szabályalkotás is tulajdonképpen irányítás, irányítás általános elvek és szempontok megjelölésével. A szabályalkotás azonban elkülöníthető a tulajdonképeni kormányzástól két módon. Külön eljárás és forma által és az által, hogy külön szervnek a hatáskörébe utaltatik. A megkülönböztető forma a törvény és ekkor a szabályalkotás törvényhozássá minősül, mi tartalmilag nagyrészt azonos a kormányzással s attól csak forma és a törvényhozás külön szerve által különbözik. Csak következménye ennek az elkülönülésnek a törvénynek nagyobb ereje, melyet a kormányzati intézkedésekkel szemben neki tulajdonítanak.

Miután ekként a törvényhozás csak formailag különbözik a kormányzástól, a külön törvényhozó hatalom megalakulása esetén sincs kizárva, hogy a szabályalkotás jogköre bizonyos korlátok között fenntartatik, vagy átruháztatik a kormányzatnak a szervére és esetleg az alsóbb kormányzásnak is a szervére a szabályrendeletalkotás képében; másrészt, hogy a törvény formájában tétetik olyan intézkedés, mely nem szabályalkotás és amely különben a kormányzás tartalmát képezné, amint ez a tudományos irodalomban (Laband nyomán) eléggé ki van fejtve. De még továbbmenőleg, amint bizonyos hatósági intézkedések nagy fontosságuknál fogva a kormányzati szervek jogkörébe utaltattak, mások még nagyobb fontosságuknál fogva egyenesen a törvényhozó szervek hatáskörébe és törvény formájára utalhatók és így jöhetnek létre törvények, melyek nem szabályokat, hanem kormányzati intézkedést, sőt olyanok is, melyek hatósági intézkedést, konkrét közigazgatási, esetleg igazságszolgáltatási ténytet tartalmazznak; végül olyanok is, melyek egyáltalán hatalomkifejtéssel nem járó magántermészetű valamely tevékenységnek, vagy e célra szolgáló valamely intézménynek létesítését elhatározzák.

Amint a hatósági ténykedés (igazságszolgáltatás és közigazgatás) a szabályalkotással szemben mint a szabályok végre-

hajtása jelentkezik, ép úgy jelentkezik ilyenül a törvényhozással szemben, amennyiben annak tartalma szabály vagy kormányzati tény. De maga a kisebb tekintélyű kormányzás is a törvényhozással szemben a végrehajtás képében tűnik fel. Ez vezetett az ismert megkülönböztetésre a törvényhozó és végrehajtó hatalom között. E kettő mellé harmadikul a bírói hatalomnak a helyezése azonban — mint az már eléggé el van ismerve — nem állhat meg; mert az a közigazgatással együtt benne van a végrehajtó hatalomban a kormányzás, mint a végrehajtó hatalom magasabb foka alatt, a végrehajtásnak két alsóbbfokú, egymással egyforma jellegű nyilvánulását képezvén.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a kormányzás a törvényhozással szemben más viszonylatban is jelentkezik. A szabályalkotás, amennyiben nem törvényhozás útján történik, a kormányzás feladata; de a törvényhozás útján való szabályalkotásnak is előkészítője és még a külön törvényhozó szerv működésének is kezdeményezője, irányítója és befejezője. A kormányzati tevékenység ennél fogva csak részben tekinthető a törvényhozással szemben végrehajtásnak, igen nagy részben annak előfeltétele és lehetővé tétele.

45. Az állami szervezet egésze által a magánosokkal szemben, az állami hatalmi szervezet keretén belül a magasabb fokú szervek által az alacsonyabb fokúakkal szemben kifejtett hatalmi megnyilvánulások mellett állnak azok, amelyek az állami szervezet megalkotására vonatkoznak.

A hatósági ténykedést, kormányzást és szabályalkotást végző szerveket meg kell alkotni és e megalkotása az államhatalmi szervezetnek az államhatalom megnyilvánulásának szintén egyik módja.

Az államhatalmi szervezet eme megalkotásával szoros kapcsolatban van magának az államnak megalkotása, illetve az alkotórészeiből már megalkotott állam alkotórészeinek további együtt tartása és alkotórészeinek fenntartása, megújítása, kiegészítése.

Ez az összes, szerveket megállapító, államelemeket-fenntartó tevékenység feltételezi — épúgy, mint a hatósági ténykedés, a szabályalkotást — az állam összetétele és szervezete rendjének, vagyis annak a meghatározását, hogy az állam kikből áll és hogyan; hogy kik az államnak a hatalmi szervei, hogy azok-

nak mi a hatalmi körök és hogy egymással miféle jogviszonyban vannak. Az állam összetételének és szervezetének, vagyis *megalkotottságának* eme rendje az állam alkotmánya és azért az állam eme rendjének a meghatározása az alkotmánymeghatározás vagy rövidebben alkotmányozás; míg ennek alapján az egyes alkotórészek és szervek létesítésére és megalkotására vonatkozó tevékenységet összefoglaló névvel eddig nem jeleztük, hanem különféle módjai szerint beszélünk választásról, kinevezésről, vagy más neméről a szervalakításnak, a szervek konstituálásának.

Az alkotmány meghatározása tulajdonkép szabályalkotás és ennél fogva ahhoz hasonló hatalmi megnyilvánulás. Ha tehát a szabályalkotás valamely államban a törvényhozás útján történik, akkor az alkotmánymeghatározás is rendszerint ide utaltatik. Miután azonban az alkotmánynak vannak fontosabb és kevésbé fontos részei, egyrészt nincs kizárva, hogy az alkotmány kevésbé fontos részei kormányzati úton határozatnak meg; míg másrészt a legfontosabb részeinek meghatározása olyképp különülhet el a törvényhozástól, mint az elkülönült a kormányzástól, vagyis még a törvénytől is megkülönböztetett formában és eljárás útján, esetleg más szerv által is történhetik és ennek folytán még a törvénynél is nagyobb tekintély tulajdonítható neki.

46. Már itt meg kell állapítani, hogy alkotmány alatt helyesen az állam egész szervezetének rendjét kell érteni; vagyis az állam összes szerveinek keletkezési módját, jogkörét és belső viszonyait, nemcsak az állam bizonyos hatalmi nyilvánulásaival felruházott szerveknek a rendjét; mert logikailag nem indokolt az állam szervezete rendjében aszerint különböztetni, hogy e szervezet miféle tevékenységet végez.

Miután az állam szervezetének rendjét meghatározó szabályok jogszabályok, ennél fogva az állam összetételének és szervezetének rendjét meghatározó jogszabályok alkotják az alkotmányjogot. Az alkotmányjogba tartozik ennél fogva minden jogszabály, amely az állam szervezetét, e szervezet megalkotási módját s e szervezet belső viszonyait szabályozza, legyen bár valamely szervnek hatásköre törvényhozás vagy kormányzás, igazságszolgáltatás vagy közigazgatás, karhatalom vagy hasonló kényszereszköz alkalmazása. Az alkotmányjog eszerint az állami szervezet belső jogrendje. Nem látom tudományosan elfogad-

hatóan megalapozottnak azt a még eléggé elterjedt felfogást, amely a közigazgatást, vagy éppen az ettől kellően meg nem különböztetett kormányzást végző szervezet jogrendjét az ú. n. közigazgatási jogba tartozónak tekinteni. Hiszen a közigazgatási jog, nézetem szerint, helyesen felfogva egészen más. A közigazgatási jog az állam külső jogrendje a magánosokkal való viszony szempontjából; tartalmát azok a jog- és hatalmi viszonyok teszik, melyek az állam egész szervezete és a magánosok között fennállanak, annak a hatalomkifejtésnek következtében, amelyet éppen mint a hatósági ténykedés egyik nemét, mint közigazgatást jeleztem. Eme hatósági ténykedéshez tartozó követelő és tiltó parancsok, jogalapító és tanúsító tények tárgyát képező és abból keletkező jogok és köteleességek teszik a közigazgatási jognak anyagát éppen úgy, amint az igazságszolgáltatáshoz tartozó parancsok tárgyát képező jogok és köteleességek a magánjognak vagy a büntetőjognak az anyagát. Ez az anyag elég nagy, nincs tudományos szükség arra, hogy a közigazgatási jognak ez az anyaga más természetű jogszabályokkal növeltessék.

Miután a külön alkotmányozó hatalom megkülönböztetése esetén neveztetnek az alkotmány ama részei különösen és kizárólag alkotmánynak, amelyek a formailag megkülönböztetett módon létrejött alkotmányokba foglaltattak, ez vezetett ama felfogásra, hogy pusztán az állami szervezet ily módon megállapított jogszabályai alkotják az alkotmányjogot; ami azonban azért nem indokolt, mert eme jogszabályoknak különbsége az állami szervezet többi részét megállapító jogszabályoktól csupán viszonylagosságban s nem a lényegben rejlik és a megkülönböztetés tulajdonképp csak véletlen esetlegességnak a következménye.

47. Az állami szervezet egyenkénti megalkotásának módjai függenek ez állami szervek minémiségétől. Aszerint, hogy elemi vagy alkalmazott szervek, közvetlen elemi, vagy képviseleti szervek, történik az alkotmány rendje szerint meghatározott módon a megalkotásuk. Azonban az állami szervezet megalkotása tekintetében mégis különbséget kell tenni két eset között. Az egyik az, midőn valamely államhatalmi szerv létesíti a másik szervet, az egyik szervnek ténye ruházza fel hatalmi körrel a másikat. E ténnyel az állami szervezet hatalma nyilvánul meg a magánossal szemben; az állami szervnek jogot alapító ténye az

egyessel szemben, amelynek folytán az maga is az állami szervezet tagjává válik. Sok tekintetben tehát hasonló ténykedés a hatósági intézkedéshez, de attól mégis abban különbözik, hogy általa az állam szervezete egészül ki, alkotmányának egyik része jön létre, tehát többé már nem állam és magános között, hanem állami szerv és állami szerv közötti jogviszonyt hoz létre és ennyiben a kormányzati ténykedéshez lesz hasonlóvá.

És valóban a hatósági ténykedést végző szerveknek a megalkotását, hatalommal való felruházását nagyon rokontermészetűnek tekinthetjük az irányító, ellenőrző tevékenységgel, ezért szintén a kormányzásnak fogalma alá vonhatónak gondolom. De magának a kormányzati szervnek ilyenmódon való megalkotása szintén kormányzati és tulajdonkép a legfőbb kormányzati cselekmény még akkor is, ha az a törvényhozásnak szerve részéről történik.

Az államhatalmi szervek eme más szervek által való megalkotásának különféle módjai vannak. Leggyakoribb a választás és kinevezés közötti megkülönböztetés, mely ebben a vonatkozásban csak külsőségre vonatkozik, amennyiben a több tagból álló testületi szerv részéről való hatalomfelruházást nevezzük általában választásnak; az individuális, egyéni szerv részéről való megalkotást pedig kinevezésnek, holott a valóságban minden ilyen megalkotásnál van választás is, kinevezés is; mind a kettő csak egyik mozzanata az állami szervvé tételnek.

Az állami szervek létesítésének másik esete az, midőn az állami szervvé-tétel nem más állami szervtől indul ki, hanem az államnak oly alkotó elemeitől, amelyek maguk különben nem hatalmi szervek. Miután ilyenek csak az állampolgárok, az állampolgárok részéről jövő konstituálás tartozik csak emez esetben; mert az uralkodó mindig államhatalmi szerv is, az uralkodó részéről jövő ily konstitutív tény tehát mindig az előbbi kategóriába esik.

Az állampolgárok mint államalkotó elemek részéről jövő ez a konstituálás ismét kétféle lehet. Először önkonstituálás, midőn az állam alkotó elemei egészükben, vagy részükben válnak gyülekezeti formában vagy szétszórt, diaszporikus összeműködés útján államhatalmi szervvé és vesznek igénybe maguk számára bizonyos államhatalmi ténykedést, p. o. szabályalkotást, vagy alkotmánymeghatározást. Ez az eljárás lehet az alkotmánynak

előre megállapított szabálya, de esetleg ilyen előre megállapított szabály nélkül is szükség esetén, mint a dolog természetéből folyó bekövetkezhetik és nem egyszer be is következnek.

Másodszor irányulhat ez a szervalkotó, konstitutív ténykedés a képviseleti szervnek, valamely szelektált közvetlen népi szervnek, vagy esetleg alkalmazott szervnek is, p. o. köztársasági államfőnek a megalkotására. A módja ennek a konstitutív tevékenységnek az állampolgári választás. Az állampolgári választásnál a választó polgárok fejtenek ki államhatalmi és pedig jogalapító tevékenységet, míg a választással államhatalmi szervvé váló egyén van passzív helyzetben; olyanban, amilyenben más-különben a magánosok állnak az állami szervek hatalmi jogalapító tényeivel szemben.

Amint valamely állami szervet kinevező ténnyel jogviszony és pedig közjogi viszony jön létre a kinevező által képviselt állam és a kinevezett között, épen úgy a képviselőválasztással közjogi viszony jön létre az államnak választásra jogosultsággal bíró alkotó elemei által képviselt állam és a megválasztott képviselő között. Az ily választás tehát ép úgy jogviszonyt létrehozó jogcselekmény, jogügylet, mint a kinevezés; de mind a kettő közjogi, mert közjogi viszonyt létesítenek.

Az állampolgároknak az államhatalmi szervezet egy részét megalkotó eme tevékenysége tehát a jogalapító hatósági ténykedés jellegével bír. A hatóságul, mely ilyenkor a jogalapító ténykedést teljesíti, nem az egyes választókat külön-külön, hanem az illető területi tagozathoz tartozó választók összességének kötelékét, vagyis az illető választókerületeket vagy választó testületeket kell tekinteni. S e tekintetben nem okoz különbséget, hogy közvetlen, vagy közvetett választásról van-e szó, mert az utóbbi esetben a különbség csak az, hogy ugyanaz a jogalapító ténykedés különböző kötelékek, illetve testületek részéről többször ismétlődik.

48. Az állampolgárok eme szervalkotó, konstituáló tevékenységével szemben is lehet helye az állami szervezet részéről bizonyos hatalomkifejtődésnek. Az ily konstitutív tevékenység megindítása, vagyis a választások kiírása vagy elrendelése; a választással megalkotott szerv működésének irányítása; kisebb-nagyobb mértékben való befolyásolása; esetleges megszüntetése és újra való megalkotásának előidézése, olyan termé-

szetű tevékenység, mely egészen a hatósági ténykedést végző szervek irányításához, ellenőrzéséhez hasonló, tehát a kormányzás fogalmába tartozik; míg a választások alkalmával az állampolgárok akaratnyilvánításának átvétele, ezek alapján megállapítása annak, hogy az állampolgári választás folytán ki, vagy kik válnak államhatalmi szervvé, a hatósági ténykedésnek ama részével egyenlő jellegű, amely bizonyos tények megtörténtének és az ebből származó jogok megállapításának tanúsításául szolgál s a különbség csak az, hogy ez utóbbi esetekben az állam hatalmi szervei nem magánosokkal, de államalkotó elemekkel szemben fejtik ki működésüket és a jog és mely ez alkalommal létrejön és amelynek tanúsítására hivatott az államhatalmi szervek eljárása, közjogi viszonynak a tárgya és államszervi állással járó jogosultság.

Az állampolgári választásoknál ennélfogva nagy mértékben összetett hatósági ténykedéssel állunk szemben. Egyrésztől jogalapító ténykedés a választók testülete részéről, amely miután számos választó egyenkénti ténykedésének összehatásából áll elő, maga is összetett; másrésztől jogalapítást tanúsító tevékenység a választást és szavazást vezető hatóságok részéről. Ez a bonyolódottsága a választásnak oka annak, hogy a választások, mint közjogi viszonyt létrehozó jogügyletek érvényességének és érvénytelenségének megállapítása, és e kérdésnek minden politikai szempontból el is vonatkoztatott tisztán jogászai szempontból törvényhozási megoldása oly sok nehézséggel jár és hogy ez a törvényhozási megoldás még talán sehol sem sikerült kielégítően.

49. Az államhatalmi szervek megalkotásával és azok működésben-tartásával kapcsolatban van olyan tevékenység, mely nem jár ugyan hatalomkifejtéssel, de mely az államhatalmi szervek megalkotásának és működésének mégis nélkülözhetetlen feltétele: nevezetesen azoknak a fizikai előfeltételeknek a megteremtése és fenntartása, amelyek szükségesek ahhoz, hogy bármily állami szerv bármily működést kifejthessen; vagyis az állami szervek működésének lehetősége iránti gondoskodás. Ide tartozik: az államszolgálati illetmények kiszolgáltatása és azután a működéshez szükséges helyiségek kiállítása, azok berendezése, felszerelése, egyéb felszerelések stb., és ami azután mind-

ezeknek a további előfeltétele, a szükséges költségek megállapítása és előteremtése.

E tevékenység hatalomkifejtés nélkül történik és ennél fogva ugyanazon szempontok szerint ítélendő meg, mint ama hatalom nélküli tevékenység általában. Miután a hatalmi szervezet megalkotásával és irányításával is kapcsolatban van, s miután ez nagyrészt a kormányzati tevékenység tartalmát teszi, ennél fogva többnyire a kormányzattal van kapcsolatban s annak mintegy függelékét alkotja és beletartozik ama tevékenységbe, melyet fentebb mint a hatóság nélküli közigazgatást végző intézetek »igazgatását« jeleztem. A hatósági ténykedéstől mindenesetre megkülönbözteti és a kormányzáshoz teszi hasonlóvá az, hogy nem a magánosokkal szemben kifejtett hatalom, hanem az állami szervezet keretén belül maradó tevékenység. Hatalommal járó ténykedés fűződhetik azonban hozzá, ha a fentjelzett költségek előteremtése a magánosokra rótt megterheléssel történik, amely esetben előáll a szabályalkotás és ezek végrehajtásának szükségése.

50. Az állam határain kívül a hatalomkifejtés annyiban eltérő, amennyiben az állam ott nem alárendeltekkel, hanem az övéhez hasonló hatalommal rendelkező más állammal áll szemben. Ott tehát vagy csak egyenlők között lehetséges jogviszonyok létesítéséről és tevékenységről lehet szó, vagy pedig a hatósági ténykedéshez fűződő fizikai hatalom alkalmazásához hasonló kényszerkifejtésről.

Annak az útja a diplomáciai érintkezés és nemzetközi jogviszonyok létesítése, emezé a háború, ami ezekszerint nem egyéb, mint az állam hatalmának kifelé való érvényesítése.

Miután nemzetközi viszonyok létesítése és alakítása, valamint az állami hatalomnak kifelé való alkalmazása illetve elhatárolása, csakis az egész államra nézve történhetik egységesen, kétségtelen, hogy az ily határozatok meghozatala a kormányzati ténykedéshez tartozik, avagy a kormányzástól formailag elkülönített törvényhozás körébe. Ugyanide tartozik e kétféle tevékenység foganatosító szerveinek, a kényszerhatalmat kifejtő végrehajtó szervezetnek a megalkotása, irányítása, vezetése és a gondoskodás az iránt, hogy e szervek működésüket egyáltalán kifejthessék és e tekintetben e tevékenység lényegileg egészen hasonló ahhoz, amit a kormányzat az állam határain belül ha-

talmat kifejtő szervekre, különösen a végrehajtó karhatalmi közegekre vonatkozólag végez, pusztán azzal a nem lényegbe vágó különbséggel, amely következik abból, hogy az állam kifelé való hatalmának fizikai megvalósítására szolgáló hatalmi szervezet, a fegyveres erő, más karhatalmi szervezeteknél tetemesen nagyobb.

51. Az állam hatalmi megnyilvánulásai között a központi helyet kétségtelenül a kormányzás foglalja el. Nem azért, mintha a legnagyobb tekintélyű volna, mert rendesen nagyobb tekintélyű a törvényhozás, esetleg az alkotmányozás, hanem azért, mert többé vagy kevésbé az összes többi hatalmi megnyilvánulásoknak és állami tevékenységnek és ezáltal tulajdonképen az egész állami életnek az irányítója és vezetője. Ez az oka annak, hogy gyakran az egész államhatalom-megnyilvánulás a kormányzás fogalma alá foglaltatik és az állami hatalom gyakorlásának különféle módjai kormányformáknak, kormányrendszereknek nevezetnek.

NAGYER TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA 48098/13 57. H. SZ.

